Année 1954. — N° 22. Le numéro : 15 francs. 3 Août 1954.

JOURNAL OFFICIEL
DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS
DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 250 fr.; ETRANGER : 450 fr.
(Compte chèque postal : 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1954

Séances des 6, 7 et 8 Juillet 1954.

SOMMAIRE

Deuxième plan de modernisation et d'équipement (1).

DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

(Question dont le Conseil économique a été saisi par le président du conseil et le président de l'Assemblée nationale, conformément à l'article 25 de la Constitution et à l'article 4 de sa loi organique du 20 mars 1951.)

Rapport sur le deuxième plan de modernisation et d'équipement présenté, au nom du Conseil économique, par M. Alexandre Verret.

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

I. — L'ORIENTATION DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

A. — Ses caractères généraux.

B. — La souplesse.

C. — Les lois de programme.

II. — L'ÉQUILIBRE DU PLAN

A. — L'équilibre monétaire.
- a) Les données de base.
- b) L'objectif de la stabilité monétaire.

B. — L'équilibre de l'emploi.

C. — L'équilibre des échanges extérieurs.
- a) L'insuffisance des données de base.
- b) L'incidence des facteurs politiques.

D. — L'équilibre géographique.

III. — LES MOYENS DE RÉALISATION DU PLAN

A. — Les réformes de structure.

B. — Le financement du plan.
- a) Fonds publics et fonds privés.
- b) Le crédit.
- c) Les mesures propres à ranimer le marché financier.

C. — Fiscalité.

D. — La politique sociale.

E. — La balance des payements extérieurs.
- a) Balance des éléments invisibles.
- b) La balance commerciale.

IV. — PROGRAMMES PAR SECTEURS

I. — L'agriculture.

II. — La construction.
- a) Les objectifs.
- b) Aspects financiers.
- c) Aspects techniques.
- d) Main-d'œuvre.
- e) Matériaux.

(1) Les délibérations du Conseil économique sur cette question figurent au *Bulletin du Conseil économique* nos 24, 25 et 26 des 7, 8 et 9 juillet 1954.

III. — Les industries de transformation.

IV. — Energie.

V. — Sidérurgie.

VI. — Minerais et métaux non ferreux.

VII. — Chimie.

VIII. — Communications et tourisme.

IX. — Recherche scientifique et technique.

X. — Equipement scolaire.
1. Construction du premier degré.
2. Autres enseignements.

XI. — Equipement sanitaire et social.

PREAMBULE

Le Conseil économique tient à rendre hommage à la valeur des travaux effectués au sein du Commissariat général au plan.

Le second plan de modernisation et d'équipement constitue la synthèse de nombreuses études effectuées dans les commissions du commissariat général. Il fait le point de l'état actuel de notre économie et s'efforce de déterminer un programme d'action qui permettrait son expansion.

La politique ainsi définie peut sans doute être critiquée et c'est même là le devoir du Conseil économique appelé à donner son avis sur ce plan. Il n'en reste pas moins qu'à un moment où notre pays cherche la voie de son redressement, l'existence d'un tel travail est un atout précieux pour les pouvoirs publics.

I. — L'ORIENTATION DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

A. — Ses caractères généraux.

Partant du dilemme « modernisation ou décadence », le premier plan de modernisation et d'équipement, élaboré en 1946, mettait l'accent sur la nécessité d'augmenter rapidement notre potentiel de production, tant pour élever le niveau de vie de la population française que pour assurer l'indépendance économique du pays. Il apparut très vite que des priorités devaient être établies et que l'effort devait porter, en premier lieu, sur les « ressources clés », dont la plupart constituaient, à l'époque, de véritables « goulots d'étranglement », c'est-à-dire sur les productions nationales commandant les stades ultérieurs de la transformation. Ainsi en était-il du charbon et de l'électricité, où la France accusait un gros retard sur les pays industriels étrangers, de l'acier et du ciment indispensables à la production d'équipement et à la reconstruction, du machinisme agricole nécessaire à la mécanisation de l'agriculture, enfin, des moyens de transports ferroviaires et maritimes notamment durement éprouvés par la guerre.

Bien qu'il n'y ait pas de discontinuité entre le premier et le second plan, les modifications intervenues depuis 1946, tant dans la situation économique de la France que dans son climat politique, ont conduit les auteurs du deuxième plan à le situer dans une optique sensiblement différente. A un plan relativement rigide, se substitue un plan souple répondant aux exigences de l'économie de marché ; au mot d'ordre « produire » se substitue le mot d'ordre « produire mieux ».

Tout en assurant à un certain rythme la continuité des investissements productifs dans les secteurs de base, le plan porte cette fois son action sur l'amélioration de la production agricole, la modernisation des industries de transformation, le développement de la construction. Il s'attache aussi à la mise en valeur des régions sous-développées, non seulement au point de vue agricole, mais également en favorisant l'implantation d'activités industrielles et commerciales complémentaires. Il s'applique non seulement à la métropole, mais aux pays d'outre-mer, poursuivant ainsi l'unification de la zone franc.

Il se caractérise enfin par des « actions » dites « de base » : développement de la recherche scientifique et technique, diffusion des méthodes modernes de production, spécialisation et adaptation des entreprises, reconversion de la main-d'œuvre, organisation des marchés pour les produits agricoles — qui doivent assurer le plein emploi de nos ressources humaines et matérielles et faire progresser rapidement la productivité nationale.

Le deuxième plan a pour objet d'accroître de 25 p. 100 le revenu national en 1957, par une augmentation de 20 p. 100 de la production agricole, de 25 à 30 p. 100 de la production industrielle et de 60 p. 100 de l'activité du bâtiment.

Sa réalisation doit permettre d'équilibrer la balance des payements, tout en élevant le niveau de vie individuel de 4 p. 100 par an.

B. — La souplesse.

Portant sur les secteurs de base, les objectifs du premier plan étaient précis et impératifs. S'adressant le plus souvent à des entreprises nationales, les recommandations du plan avaient le caractère d'injonctions et le contrôle des investissements était facile à assurer.

Il n'en va pas de même du deuxième plan, qui porte plus spécialement sur un nombre considérable d'unités de production appartenant, pour la plupart, au secteur privé (agriculture, industrie de transformation). A leur endroit, les pouvoirs publics ne disposent que de moyens d'action indirects et les dispositions du plan n'ont cette fois que le caractère de recommandations. La décision appartient à chaque chef d'entreprise. Aussi, le document qui est soumis aujourd'hui à notre examen constitue moins un plan qu'un cadre tracé aux multiples initiatives individuelles.

Le caractère de fluidité du plan implique le renforcement des moyens nécessaires au contrôle de son exécution. Sans doute, à des titres divers, le Commissariat général au plan, le Commissariat général à la productivité, le Conseil national du crédit, la Commission des investissements exercent-ils, chacun dans leur domaine, une action propre dans ce sens. Il est cependant indispensable de renforcer la coordination de ces actions éparses.

L'avis émis précédemment par le Conseil économique sur les attributions du ministère de l'économie nationale répondait à cette préoccupation. Le Conseil estime devoir le confirmer.

Le plan se propose notamment :

a) *De lutter contre les déséquilibres globaux.* Ceci implique, en particulier, l'inclusion dans les programmes d'investissements de marges conditionnelles, dont l'exécution soit avancée ou retardée suivant que l'état de la conjoncture met en évidence une insuffisance ou, au contraire, un excédent de la demande globale sur l'offre globale.

A cet égard, le Conseil économique exprime le regret que l'on n'ait pas distingué plus nettement entre un plan maximum et un plan minimum. La tranche optionnelle incluse dans le budget 1954, qui, d'ailleurs, trouve bien davantage son explication dans la situation des finances publiques que dans la volonté de ménager un volant de manœuvre et qui traduit surtout la grande prudence dont ont fait preuve les rédacteurs du plan, n'est que l'ébauche d'un procédé d'adaptation de l'économie dont on doit souhaiter pour l'avenir une systématisation plus poussée ;

b) *De continuer à lutter contre l'insuffisance ou l'excès relatif de la production dans un secteur donné.* Ces déséquilibres peuvent apparaître ou s'accuser en cours d'exécution du plan. Ils peuvent être combattus par un ensemble de moyens d'action dont disposent les pouvoirs publics (action sur l'importation et l'exportation, desserrement des goulots d'étranglement, action sur le crédit).

Mais, pour remplir efficacement ce rôle, l'Etat doit disposer des moyens lui permettant de suivre avec rigueur l'évolution de la conjoncture, secteur par secteur.

Nous rejoignons, ici encore, un avis émis récemment par le Conseil économique et qui concerne l'insuffisance de notre information économique et les lacunes de nos études de conjoncture, insuffisance et lacunes qui résultent de l'insuffisance de nos moyens.

C. — Les lois de programme.

Le projet de loi portant approbation du plan dispose, dans son article 2, que « le Gouvernement déposera avant le 1er octobre 1954, les projets de loi de programme jugés nécessaires à l'application du plan. Ces lois de programme comporteront, dans les secteurs où le plan les a prévues, les réformes destinées à en assurer la rentabilité ».

Ces lois de programmes contiendront des autorisations d'engagement de crédit pour la durée du plan, soit jusqu'en 1957 inclus. Pour les crédits de payements, un échéancier sera établi, à titre indicatif, et les autorisations continueront à être votées annuellement.

Pour le Conseil économique, la bonne exécution du plan pose le problème, non seulement du vote des autorisations d'engagement de crédits, mais aussi celui du vote de budgets quadriennaux couvrant entièrement la période d'exécution du plan et susceptibles d'être complétés par des collectifs annuels.

De même, il regrette de n'avoir pas à se prononcer dès maintenant sur les secteurs qui bénéficieront de lois de programmes.

Le commissaire général au plan a formulé, à ce sujet, un certain nombre de propositions qui concernent:

L'équipement rural.
La construction.
L'électricité.
L'électrification de la Société nationale des chemins de fer français.
Les télécommunications.
L'équipement sanitaire et social.
La recherche scientifique.

Le Conseil, unanime, a considéré leur adoption par le Parlement comme la condition *sine qua non* de la réalisation du plan. Il demande expressément à être consulté sur ces lois de programme.

II. — L'EQUILIBRE DU PLAN

La réalisation des objectifs du plan est conditionnée par l'établissement de trois équilibres:

L'équilibre des offres et des demandes de marchandises, gage de la stabilité des prix et de la monnaie;
L'équilibre du marché du travail dans le plein emploi;
L'équilibre, sans aide extérieure, de la balance des payements de l'ensemble de la zone franc.

A ces trois équilibres s'en ajoute un quatrième, l'équilibre géographique, qui peut être considéré comme l'un des objectifs les plus originaux du plan.

A. — L'équilibre monétaire.

a) Les données de base

Ayant posé comme postulat la recherche d'une expansion économique, sans inflation, le plan a cherché à définir les conditions générales d'un équilibre à long terme.

Les éléments de cet équilibre sont les suivants:

Un produit national brut, passant de 13,7 à 17,1 milliards de francs (en pouvoir d'achat actuel), de 1952 à 1957;
Une production agricole accrue de 20 p. 100;
Une production industrielle accrue de 28 p. 100;
Un niveau de vie moyen s'élevant de 18 p. 100.

Telles sont les anticipations que le plan croit pouvoir admettre, en faisant, d'ailleurs, toutes réserves sur leur exactitude rigoureuse.

Elles sont fondées sur un certain nombre d'hypothèses qui sont:

La stabilité des prix.
La stabilité des tendances de la consommation.
La stabilité des investissements militaires.
La relative stabilité des importations.

A partir de ces données, le service des études économiques et financières du ministère des finances a établi pour le commissariat général au plan un projet de budget économique pour 1954 et un compte prospectif pour 1957, dernière année d'exécution du plan.

Les résultats ainsi obtenus laissent place à une marge d'indétermination. Celle-ci tient principalement à l'bsence d'une analyse suffisamment poussée des débouchés et des besoins, d'une part, des possibilités de développement de la production, de l'autre.

1. *Analyse des débouchés.*

L'analyse à laquelle ont procédé les services du plan est une analyse essentiellement globale, fondée sur un postulat: l'identité du comportement du consommateur. En examinant la suite des comptes qui ont été établis depuis 1949 par la commission des comptes économiques de la nation, le commissariat général au plan a constaté que le rapport entre les ressources mises à la disposition des consommateurs et la demande de la consommation se retrouvent sensiblement identiques pour les années 1949, 1950 et 1952. Il en a dégagé des lois de consommation à peu près stables, dont il a considéré qu'elles seraient encore valables pendant la durée d'application du plan.

C'est là une vue schématique de la situation. Il n'est pas certain, en effet, qu'en appliquant d'autres méthodes d'investigation, on soit arrivé aux mêmes conclusions, notamment, si l'on avait eu la possibilité de faire établir toute une série de monographies de la consommation pour les principaux produits de l'agriculture et de l'industrie. L'étude globale entreprise apparaît trop sommaire — et les moyens dont disposait le commissariat général au plan ne permettaient guère d'aller au delà — pour servir de guide à un développement de la production des biens de consommation.

2° *Analyse des possibilités de production.*

Une analyse détaillée des besoins eut commandé une analyse détaillée des moyens de production. Là, encore, l'analyse par secteur reste trop superficielle. Quels sont, dans chaque industrie, l'âge moyen de l'outillage, les conditions de production optimum, la durée de productivité des investissements? Autant de questions qui n'ont pu être abordées par le plan et auxquelles il conviendrait de donner une réponse, si l'on veut effectivement adapter constamment l'offre à la demande, et éviter tout déséquilibre générateur d'inflation.

b) L'objectif de la stabilité monétaire

L'expérience des années passées montre que l'activité économique n'a pu se développer que dans un climat inflationniste. Au contraire, chaque période de stabilité monétaire a correspondu à une période de récession économique.

L'une des idées fondamentales du plan est que l'expansion doit se réaliser dans la stabilité monétaire.

« Si, dans un premier temps, constate le rapport général, l'inflation stimule la production, les échanges et les investissements, elle est, à long terme, profondément contraire à toute expansion économique générale et continue. Par les distorsions de prix et de revenus qu'elle provoque, elle stimule les activités de luxe, au détriment des activités utiles. La hausse des prix intérieurs ralentit l'exportation. Enfin, les entreprises en surnombre, auxquelles la facilité de vente donne forcément naissance, alourdissent les structures industrielle et commerciale, chargent les prix de revient, s'opposent à une expansion saine de l'économie. Si le plan devait se réaliser dans l'inflation, les objectifs de production qu'il comporte et, plus souvent encore, les objectifs d'exportation, ne seraient pas atteints ».

Cette analyse, en soi, n'est pas contestable.

Elle ne tient cependant pas un compte suffisant des données actuelles de l'économie française, qui est caractérisée par l'existence d'une marge non négligeable d'élasticité de la production et de sous-emploi. Mais la crainte de l'inflation et singulièrement de l'inflation monétaire a commandé l'attitude du commissariat général au plan en face de ces problèmes, l'incitant à accumuler les hypothèses de prudence. Cet état d'esprit devait tout naturellement conduire les auteurs du plan, d'une part à sous estimer les possibilités qu'offre un développement de la consommation comme facteur de relance de l'économie et, d'autre part, à limiter trop le volume des investissements et surtout de ceux dont le financement incombe à l'Etat.

« Or, toute lutte systématique contre l'inflation risque de provoquer ou de généraliser la récession, si elle ne met pas, dans le même temps, de puissants moyens d'expansion au service de secteurs d'intérêt général ».

C'est l'expansion qui paraît compromise, si l'on ne prend pas conscience de la nécessité de donner une impulsion salutaire à l'activité économique par:

L'augmentation du pouvoir d'achat;
L'accroissement des investissements financés sur fonds publics;
Le développement des exportations.

Enfin, dans les mois qui viennent, par:

Le recours au marché monétaire pour anticiper sur les possibilités encore réduites du marché financier et assurer le démarrage de l'expansion.

B. — L'équilibre de l'emploi.

La commission de la main-d'œuvre du plan a tenté d'évaluer secteur par secteur la main-d'œuvre nécessaire pour atteindre les objectifs de production.

On constate, d'après les évaluations du plan, que, malgré l'expansion de la production, l'emploi devrait varier en baisse dans certaines branches, au cours de la période 1954-1957, soit sous l'effet de la modernisation (Charbonnages, Société nationale des chemins de fer français, Gaz), soit du fait d'une faible progression d'activité due à une évolution de la demande ou des techniques (cuirs et peaux, textiles, etc.). Ces réductions d'effectifs porteraient au total sur environ 130.000 personnes. La plupart du temps, la diminution pourra être réalisée par une diminution de l'embauche.

En revanche, d'autres activités devront employer plus de main-d'œuvre, notamment le bâtiment et les industries mécaniques et électriques. Le total des augmentations atteindrait environ 350.000 personnes. La réalisation des objectifs du plan exigerait donc un supplément de main-d'œuvre de 220.000 travailleurs.

Pour apprécier ce chiffre, il faut tenir compte du fait que la France compte actuellement environ 300.000 chômeurs. Le

volume de cette main-d'œuvre inoccupée doit encore s'augmenter du nombre des travailleurs agricoles qui passent annuellement de l'agriculture à l'industrie. (Il est, en effet, peu probable que, dans les prochaines années, l'implantation d'industries dans des régions sous-développées ait déjà réussi à enrayer cet exode). Ils sont évalués par le plan à 50.000 personnes, chiffre de moitié inférieur au chiffre d'exode rural qui est donné traditionnellement pour la période 1930-1938.

Enfin, l'immigration vers la métropole des travailleurs algériens se poursuivra, par suite de la situation démographique de ce pays et en dépit de l'effort qui est fourni par ailleurs pour développer les possibilités d'emploi sur place.

Ces considérations appellent une double série d'observations:

1. C'est d'abord que l'ensemble de ces hypothèses laisse subsister un doute sur la réalisation du plein emploi. Sans entrer dans le détail des prévisions, on constate, en effet, en face de la création de 220.000 emplois nouveaux, la présence d'environ 550.000 demandes d'emplois. Pour certains, le chiffre de 220.000 emplois nouveaux devrait être ramené à moins de 200.000 pour tenir compte notamment des réductions d'emplois qu'entraîneraient la coordination des transports et la modernisation de la Société nationale des chemins de fer français.

Ceci met en évidence l'effort relativement modeste fait dans le domaine de l'équipement. Seul, un développement accru de l'investissement permettrait d'éluder un problème social particulièrement grave.

2. En ce qui concerne les mouvements de la main-d'œuvre d'un secteur à un autre, il ne semble pas que le commissariat au plan ait pu procéder à des études, secteur par secteur. On reste mal informé sur les conséquences des reconversions, des concentrations, des transferts d'entreprises et sur l'importance du chômage technologique qui en résultera.

Il est, dès lors, difficile de mettre au point les mesures d'ordre social qu'une telle situation rend nécessaires, notamment celles qui concernent les changements de résidence des travailleurs, leur logement, leur réadaptation et leur formation professionnelle. De même, aucune tentative n'a encore été faite pour évaluer le coût social de l'ensemble de ces mesures et définir les modalités de leur financement, dont certains commissaires estiment qu'il incombe à la fois à l'Etat et aux entreprises. En effet, la remise en ordre de nos structures bénéficie à l'ensemble de la nation; elle profite aux entreprises dont les prix de revient se trouvent ainsi allégés, mais elle risque de nuire considérablement aux travailleurs, qui ont le sentiment d'être les victimes de cette politique.

C. — L'équilibre des échanges extérieurs.

C'est sans doute dans le domaine des échanges extérieurs que les prévisions du plan sont le plus sujettes à caution. Leur incertitude est due en partie à l'absence d'analyses de base suffisamment élaborées, en partie aussi au fait qu'on n'a pas cru devoir tenir compte de facteurs d'ordre politique qui, en l'occurrence, peuvent être déterminants.

a) L'insuffisance des données de base

Aucune politique du commerce extérieur ne peut se concevoir sans une étude approfondie des débouchés. Cette étude, le plan l'a esquissée par zone monétaire, il ne l'a pas entreprise produit par produit. Sans méconnaître les difficultés auxquelles se heurte toute étude comparative des coûts de production en France et à l'étranger, il eut été souhaitable, pour quelques produits importants, de calculer l'évolution des termes de l'échange entre la France et les principaux pays. Une telle étude nous aurait permis de connaître pour quels produits et pour quels pays notre production était compétitive. Dès lors, il devenait possible de construire une véritable politique d'exportation et notamment d'orienter les investissements dans les industries susceptibles de vendre leurs produits sur les marchés étrangers.

Un essai comparable tenté dans le domaine des importations, en complétant les données de base, aurait permis de mettre au point ce plan prévisionnel du commerce extérieur.

Il convient d'insister une nouvelle fois sur l'absence d'organisation de notre commerce extérieur, qui résulte de la multiplicité des services qui en sont chargés, et de renouveler une fois de plus, le vœu émis à différentes reprises par le Conseil tendant au regroupement sous une même autorité de tous les services aujourd'hui répartis entre divers ministères.

b) L'incidence des facteurs politiques

1. Suppression ou réduction de l'aide extérieure.

Quelles seraient les incidences sur l'économie française et plus précisément sur l'exécution du plan de la cessation des hostilités en Indochine ?

En termes financiers, la fin de la guerre d'Indochine se traduirait par la suppression de l'aide américaine. Celle-ci s'élève, en 1954, à 775 millions de dollars, se décomposant comme suit:

400 millions affectés aux dépenses budgétaires françaises du corps expéditionnaire;

375 millions affectés au développement des armées vietnamiennes.

Est-ce à dire que la fin des hostilités tarirait du jour au lendemain cette source de dollars, grâce à laquelle le bilan de l'année 1953 s'est soldé par une augmentation de réserves en devises de 120 millions de dollars ? Pas nécessairement.

Contrairement aux commandes « off shore », les recettes ne sont, en effet, perçues qu'après que la dépense inscrite au budget a été effectivement réalisée, si bien qu'à supposer que l'aide prenne fin, nous disposerions de toute façon d'un arriéré récupérable, dont il est évidemment malaisé de préciser le montant.

Si, pour une raison ou pour une autre, le gouvernement américain était amené à envisager la suppression ou la réduction des commandes « off shore », la répercussion sur l'économie française ne serait peut-être pas immédiate. Il faut, en effet, compter environ trois ans pour l'exécution du contrat, de telle sorte que nous percevrions encore en 1955 la première tranche « d'off shore » passée en 1954.

Quoi qu'il en soit, le problème ne manquerait pas de se poser à plus longue échéance, dans des termes aigus. L'équilibre de notre balance des payements ne pourrait être assuré qu'au prix d'une limitation des importations qui se répercuterait à la fois sur le niveau des investissements et le niveau de l'emploi. Il conviendrait, sans doute,, alors de reconsidérer certains des objectifs du plan et surtout certaines de ses méthodes et de lui conférer un caractère moins libéral.

2. Libération des échanges.

La France vient de porter son pourcentage de libération de 18 à 53 p. 100, en instituant, il est vrai, une taxe compensatoire, dite taxe de transfert de l'ordre de 10 à 15 p. 100 qui, s'ajoutant aux droits de douane, assure à notre économie une protection de l'ordre de 30 à 35 p. 100.

Cette situation ne saurait durablement se prolonger sans nous exposer aux représailles des pays membres de l'O. E. C. E. Nous avons dû nous engager vis-à-vis de ces pays à porter dès octobre notre taux de libération à 65 p. 100 et il est infiniment probable que nous serons invités, à cette même date, à revenir au moins partiellement, sur les mesures de protection dont nous avons assorti notre récente libération des échanges.

S'il en était ainsi, pourrions-nous tenir pour fondée l'affirmation du plan, selon laquelle le montant global de nos importations n'excédera pas celui de 1952 ? On peut, au contraire, tenir pour assuré que l'équilibre de notre balance commerciale serait remis en cause et que le problème de l'adaptation de notre économie aux conditions de la concurrence internationale se poserait alors avec urgence et il n'est pas exclu qu'une manipulation monétaire serait envisagée, avec les conséquences redoutables qu'elle comporte.

3. Le retour à une certaine convertibilité des monnaies.

L'éventualité du retour de certains pays européens, la Grande-Bretagne et l'Allemagne de l'Ouest notamment à une certaine forme de convertibilité monétaire, n'est pas une hypothèse à écarter.

Si elle se réalisait, elle entraînerait du même coup l'éclatement de l'U. E. P. et, par voie de conséquence, le solde débiteur de la France à cet organisme deviendrait rapidement exigible. Sans doute, des délais de payement nous seraient-ils accordés, il reste cependant que nous serions contraints à brève échéance d'effectuer des prélèvements sur nos ressources en or et en devises, qui limiteraient d'autant nos possibilités d'importation.

D'une façon générale, on peut penser que la nécessité de commercer avec des pays dont la monnaie est redevenue convertible aurait pour conséquence d'ensemble l'exaspération de la concurrence internationale et la réduction du volume de notre commerce extérieur, ce qui ne manquerait pas de réagir à la fois sur le niveau de vie et sur celui de l'emploi.

Peut-on envisager le retour à la convertibilité sans laisser une certaine liberté au mouvement des capitaux, ce qui pourrait avoir pour notre économie des conséquences sérieuses.

D. — L'équilibre géographique.

Le plan de modernisation s'est attaché à résoudre des problèmes touchant le régionalisme économique.

Le Conseil économique partage le souci du plan de modernisation lorsqu'il prévoit la relève des activités en recul par d'autres qui progressent et il souligne la nécessité d'affecter

à cette reconversion les moyens financiers nécessaires et de préparer les solutions au problème social qui pourra être posé.

Certaines régions agricoles à forte densité humaine sont plus spécialement indiquées pour l'implantation d'activités complémentaires nouvelles, telles que les industries alimentaires, par exemple.

Le Conseil estime que les reconversions envisagées devraient être précédées d'études approfondies sur les relations interindustrielles.

Il est particulièrement attentif au problème que poserait la création de trop fortes concentrations régionales, qui déposséderaient les campagnes de leur population active. Ce phénomène aurait des conséquences plus sérieuses encore s'il s'agissait de régions pauvres et isolées, dont l'équilibre économique est le résultat d'une association complémentaire d'activités agricoles et industrielles.

Il observe, en outre, qu'un très grand libéralisme, parfois un certain empirisme, semble présider au choix des activités à reconvertir et des activités nouvelles à implanter, que la coordination entre les organismes régionaux créés à cet effet est insuffisante, qu'enfin, l'encouragement au développement régional se fait peut-être trop en fonction de la seule rentabilité économique, sans qu'il soit tenu un juste compte de l'aspect social et humain.

Il estime enfin que le problème de l'équilibre économique régional est suffisamment important pour qu'il se saisisse à nouveau de la question.

III. — LES MOYENS DE REALISATION DU PLAN

A. — Les réformes de structure.

Le second plan de modernisation précise que son objectif d'accroissement de la production nationale ne sera pas atteint sans des réformes de structure. C'est par des « actions de base » qu'il espère rendre son dynamisme à l'économie française, en tendant au meilleur emploi de toutes les ressources humaines et matérielles.

Ces actions de base doivent porter remède à une dispersion excessive, tant économique que géographique, des entreprises et tendre à réduire le nombre relativement trop élevé d'entreprises dont la dimension est inférieure à l'unité optimum de production.

Le plan de modernisation a insisté avec raison sur l'insuffisance des facultés d'adaptation de l'économie française qui revêt deux aspects essentiels: celui des structures industrielles et commerciales vétustes et celui du défaut de mobilité de la main-d'œuvre.

De telles réformes de structure sont-elles réalisables par la seule incitation au rétablissement des conditions normales de la concurrence au moyen de mesures fiscales et de la suppression de certaines protections ?

Le Conseil manifeste son accord avec les conclusions du rapport de la commission du financement du plan préconisant l'application des dispositions en vigueur ou annoncées sur le contrôle des ententes et la surveillance des pratiques de soutien des prix par voie professionnelle ou administrative. Il lui a paru également souhaitable que le plan et le commissariat à la productivité aient le pouvoir de préciser à l'usage des détenteurs de capitaux et des organismes de crédit les normes techniques dont l'application est généralement recommandable dans la gestion des entreprises.

Quant aux défauts de mobilité de la main-d'œuvre, ils constituent un aspect particulièrement grave de la rigidité des facteurs de la production. L'orientation de la politique du logement vers la construction d'habitations en location dans les zones où les industries sont en mesure de se développer est sans aucun doute une mesure capitale, mais elle risque de perdre de son efficacité si elle ne bénéficie, pour son financement, que des sommes provenant de la taxe de 1 p. 100 sur les salaires.

Il est, dans l'ensemble, regrettable que le plan n'ait pas précisé les moyens à mettre en œuvre pour réaliser les réformes de structure indispensables. Les méthodes de persuasion qui découlent de l'orientation libérale du deuxième plan de modernisation rencontrent chez certains beaucoup de scepticisme, en raison des difficultés qui résultent de l'inertie traditionnelle des structures agricoles et industrielles françaises.

Le plan de 18 mois exposé devant le Conseil économique par M. Edgar Faure, comme aussi les projets de MM. Louvel et Bacon, tendaient à combler les lacunes exposées ci-dessus.

Le Conseil économique, auquel certains conseillers avaient proposé d'inclure dans le présent rapport des mesures relatives à la reconversion des entreprises et à la réadaptation de la main-d'œuvre, a estimé que ces mesures devaient faire l'objet de dispositions particulières dans le rapport que le Conseil sera amené à présenter sur le programme de 18 mois.

B. — Le financement du plan.

a) Fonds publics et fonds privés

Réévalués aux prix actuels, les investissements se sont élevés, pour la période 1947-1951 du premier plan, à 3.800 milliards de francs. A concurrence de 2.000 milliards, ils ont été financés au moyen des ressources et du crédit propres des maîtres d'œuvre, mais, à part 240 milliards de crédits normalement inscrits au budget de reconstruction et d'équipement, il a été fait appel, pour couvrir la différence, à 1.560 milliards de prêts du fonds de modernisation et d'équipement. Les ressources de ce dernier ont été constituées pour près de la moitié (750 milliards) par la contre-valeur en francs de l'aide américaine. Une somme exactement égale lui a été fournie, outre les rentrées propres du fonds, par mobilisation d'épargnes, sous les formes diverses d'emprunts du Trésor.

Entre 1947 et 1953, le pourcentage des fonds publics dans le pourcentage des investissements s'établit comme suit:

1947	51,6	1951	41,2
1948	58,3	1952	39,1
1949	61	1953	42,1
1950	57,8		

L'impôt n'y a joué qu'un rôle insignifiant puisqu'il n'a été utilisé qu'en 1948 avec la part affectée au fonds sur le prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation et pour un montant de 60 milliards seulement.

Le financement des investissements a fait appel, dans des proportions croissantes, aux moyens tirés du crédit propre des maîtres d'œuvre et notamment à l'autofinancement.

Or, le problème se pose aujourd'hui en termes différents. A l'aide Marshall a fait place l'aide militaire. Il ne faut donc plus compter que sur nos seules ressources pour assurer le financement du nouveau programme.

Ces ressources, on les recherchera moins vers les fonds publics ou l'autofinancement des sociétés nationales, que du côté de l'épargne privée s'investissant volontairement et le plus possible par l'intermédiaire du marché financier. En 1954, les capitaux publics n'assureront qu'environ 42 p. 100 du financement du plan.

Un débat s'est instauré devant le Conseil économique entre partisans du financement sur fonds publics et partisans du financement sur fonds privés. Les premiers ont fait valoir qu'un financement public, surtout s'il était alimenté principalement par l'impôt, présenterait moins d'aléas que le recours des maîtres d'œuvre aux capitaux privés et que, seul, il permet une orientation et un contrôle de l'investissement conformes aux objectifs du plan.

Ils sont en outre sensibles au fait que des modifications susceptibles d'intervenir à brève échéance dans l'ordre politique, modifications que nous avons évoquées plus haut, conduiraient nécessairement les responsables du plan à en infléchir la doctrine vers un libéralisme moins accentué.

Pour eux, les fonds publics doivent assurer une part importante de l'ensemble des investissements; des lois-programmes doivent en fixer le montant pour toute la période d'exécution du plan.

Les seconds, au contraire, constatent que, depuis 1951, la part des fonds publics dans le financement des investissements s'est régulièrement amenuisée et qu'au reste, il est de bonne gestion financière de financer les investissements productifs par le recours à l'épargne.

Au surplus, ils redoutent que le recours au financement public conduise à une fiscalité plus lourde et à un accroissement des charges pesant sur les entreprises.

La plupart sont d'accord pour considérer que les possibilités du marché financier ont été surestimées.

Le commissariat général au plan, en prônant un large appel à l'épargne, ne semble pas avoir aperçu toutes les conséquences d'une situation qui se caractérise par une prédominance de l'épargne collective (caisses d'épargne et compagnies d'assurances) sur l'épargne individuelle.

S'agissant des caisses d'épargne, c'est faire preuve d'optimisme que de croire que les ressources de ces organismes puissent, en l'état des lois et règlements en vigueur, suffire à toutes sortes de besoins.

S'agissant des compagnies d'assurances, il est sans doute excessif de demander à ces institutions de garantir l'indexation des contrats de leurs souscripteurs, s'il ne leur est pas accordé, en contre-partie, la possibilité d'utiliser les fonds dont elles disposent d'une façon plus libérale que celle qui leur est imposée actuellement.

Au surplus, la consolidation des crédits à moyen terme, quand elle est nécessaire, se fera obligatoirement par un prélèvement sur l'épargne à investir dans les années prochaines. Ainsi, les fonds qui devraient permettre des investissements nouveaux risquent d'être distraits des objectifs du plan.

b) Le crédit

1. *Sa durée.*

Pour pallier les insuffisances du marché des capitaux, le plan recommande de recourir à l'allongement de la durée du crédit à moyen terme.

La limitation à cinq ans de la durée des prêts ne permet pas toujours de financer les équipements dans de bonnes conditions. S'il faut, en effet, financer par un crédit de cinq ans des travaux ou des équipements dont l'amortissement se fera sur dix ans au plus, la trésorerie des entreprises se trouve considérablement alourdie et il peut en résulter une tendance à la hausse des prix. Aussi, certains membres du Conseil inclinent-ils pour que la durée des crédits soit augmentée.

2. *Son coût.*

Le coût du crédit à l'équipement est au minimum de 7 p. 100 auxquels s'ajoutent les frais bancaires.

Le maintien d'un taux élevé a tendance à décourager les investissements utiles, mais de faible rentabilité financière. C'est pourquoi il paraît nécessaire d'abaisser le coût des crédits d'équipement, à la fois par une action sur le taux de l'intérêt et par la normalisation des techniques bancaires.

3. *Son orientation.*

Certains membres du Conseil économique ont demandé la mise en vigueur d'une politique sélective du crédit.

Il n'a pas échappé au Conseil que l'application du principe de sélectivité dans le crédit et particulièrement dans le crédit à court terme est difficile à réaliser. Il lui a semblé cependant que le plan n'avait pas établi une corrélation suffisante entre ses objectifs généraux et particuliers et la distribution du crédit à moyen terme.

S'agissant du recours au marché monétaire, le Conseil ne se dissimule pas que ce mode de financement des investissements présente des inconvénients en période d'expansion et le plein emploi. Aussi n'en suggère-t-il l'application accrue qu'à titre transitoire pendant la période de démarrage et de sous-emploi et dans le but de donner à l'économie l'impulsion qui la fera passer du stade de la récession à celui de l'expansion. Une fois l'expansion réalisée, il conviendra d'assurer le relai du marché monétaire par l'épargne.

c) Les mesures propres à ranimer le marché financier

L'épargne devant jouer un rôle de plus en plus important dans le financement des investissements, il importe de la développer et d'encourager son emploi à des investissements productifs. Le plan propose, en ce sens, un ensemble de dispositions qui tendent:

A protéger l'épargnant contre les effets de la dépréciation monétaire (indexation);

A faciliter le recours au marché financier (assouplissement du régime des autorisations d'émission, compression du taux de l'intérêt à long terme et de frais bancaires);

A lutter contre une baisse excessive des cours (classement des titres, formule d'amortissement);

A prévoir la garantie de l'Etat ou des bonifications d'intérêt aux opérations nécessaires à l'exécution du plan qui ne présentent qu'une faible rentabilité financière.

Il s'agit, pour la plupart, de mesures sur lesquelles le Conseil économique a déjà eu l'occasion de se prononcer et, par anticipation, déjà donné son assentiment, dans son avis du 12 novembre 1954 sur le marché financier.

Trois points cependant ont retenu l'attention du Conseil économique.

1. *Autofinancement.*

La commission du plan fait une place relativement importante à l'autofinancement et regrette que dans les secteurs de base, notamment, les possibilités qu'il offre soient assez limitées. « L'autofinancement, lit-on dans le rapport général, a l'avantage de n'engendrer aucune charge financière pour l'avenir, ce qui, dans des secteurs tels que les charbonnages, l'électricité, la sidérurgie, la chimie de base, etc. permet précisément d'éviter des hausses de prix dans les années ultérieures ».

En vérité, on ne saurait à la fois chercher à ranimer le marché financier et, en même temps, en détourner l'épargne par l'encouragement de l'autofinancement. Les deux mesures s'excluent l'une l'autre. Le Conseil économique, en ce qui le concerne, a toujours considéré l'autofinancement comme un palliatif, « un mal nécessaire ». En privant l'actionnaire de son dividende, il détourne l'épargne des placements financiers. En outre, il permet, dans bien des cas, aux dirigeants d'une société d'en masquer la situation exacte, « de la présenter moins favorable qu'elle n'est en réalité, de passer sous silence les créations de filiales ou les prises d'intérêts, ce qui contribue à alourdir le cours des actions et à raréfier les transactions boursières ».

Enfin, son emploi n'est pas toujours heureux. Non seulement, il pèse sur le prix, mais il n'est parfois possible que grâce à des systèmes de protection, privés ou publics, destinés à maintenir artificiellement l'existence ou simplement le profit des entreprises.

2. *L'indexation.*

L'indexation des emprunts n'est évidemment qu'un palliatif. Elle présente cependant pour le souscripteur des avantages certains et n'est pas sans attraits pour certains emprunteurs, dans la mesure où elle permet une baisse appréciable du taux de l'intérêt, propre à compenser en partie le risque de mise en jeu de l'index.

Le Conseil économique, dans sa majorité, fait siennes ces considérations.

Toutefois, deux sortes d'objections ont été formulées. Les unes concernent le principe même des emprunts indexés. Une minorité s'est déclarée formellement opposée à une généralisation de formule d'index qui, selon elle, « finirait par jouer contre la monnaie ». Certains membres du Conseil, dans le souci de ne pas hypothéquer trop longuement le crédit de l'Etat et des entreprises, souhaiteraient que la durée des emprunts indexés fût limitée.

A l'inverse, d'autres suggèrent la souscription de contrats d'assurance-vie indexés qui permettraient, dans les années qui viennent, de mobiliser une partie importante de l'épargne, dans des emplois productifs.

Il est clair que la généralisation de l'indexation ne renforce pas la monnaie; mais aujourd'hui, le principal danger n'est pas dans la généralisation des emprunts indexés, mais bien dans les problèmes liés aux échanges extérieurs et au déséquilibre de la balance des comptes.

3. *Orientation des épargnes d'affaires.*

Le Conseil économique a été saisi par un de ses groupes d'une proposition tendant à orienter par voie d'autorité une partie des épargnes d'affaires vers le financement des investissements publics et privés prévus par le plan.

Cette proposition s'inspirerait d'un système mis en œuvre en Allemagne occidentale et dont les résultats auraient été satisfaisants.

Le Conseil suggère qu'une étude soit entreprise à ce sujet.

C. — **Fiscalité.**

L'étude de la fiscalité française présentée par le plan comporte essentiellement deux parties: l'une analyse les défauts de notre système fiscal; l'autre propose un certain nombre de remèdes.

Le Conseil économique est d'accord sur les critiques de la fiscalité, formulées par le plan. Au reste, il a lui-même procédé à une analyse complète des défauts de notre système fiscal, dans un rapport en date du 13 janvier 1954.

Le Conseil tient toutefois à faire trois remarques d'ordre général:

1. *Le plan n'a pas traité* le problème posé par la prépondérance des impôts de consommation et leur incidence sur les prix des produits français.

Certains membres du Conseil ont mis l'accent sur la nécessité d'une véritable réforme fiscale qui, sur le plan qui nous occupe, aurait en vue, d'une part, d'harmoniser notre régime fiscal avec celui des principaux pays étrangers et de lutter contre les tendances inflationnistes, d'autre part d'assurer au financement public un caractère plus juste à l'égard des charges qu'il peut faire peser sur les diverses catégories sociales.

Dans cet esprit, ils ont proposé un transfert des impôts de consommation vers les impôts directs.

Toutefois, la commission des finances, du crédit et de la fiscalité précise qu'un tel transfert ne peut être effectué tant que les impôts directs n'auront pas fait l'objet d'une réforme complète. Dans l'état actuel des choses, nos impôts directs, bien loin de compenser les injustices d'un système où prédominent les impôts de consommation, ne font que les aggraver. Il y a donc lieu, dans les conditions actuelles, de faire des réserves sur tout transfert de charges si l'on ne sait pas, au préalable, quelles seront les réformes apportées au régime des impôts directs.

2. *La sélectivité fiscale.*

En ce qui concerne le principe de la sélectivité, il convient d'approuver les conclusions de la commission du plan, qui rappellent celles du Conseil économique.

La commission des finances, du crédit et de la fiscalité du Conseil estime que, sur le plan pratique, il faut être prudent en matière de sélectivité fiscale, tant qu'une réforme plus approfondie de notre régime n'aura pas été effectuée et tant surtout que notre système d'impôts n'aura pas été simplifié.

On peut remarquer que, sur le plan pratique, les avantages fiscaux, pour être des stimulants, doivent être plus spécialement réservés à des entreprises sélectionnées appartenant à des secteurs dont l'activité doit être développée conformément aux prévisions du plan.

On peut considérer, en outre, que ces avantages fiscaux devraient comporter des limites dans le temps, limites qui pourraient être prorogées si le maintien des avantages était jugé indispensable, après examen des résultats obtenus.

3. *Moins-value de recettes.*

Le Conseil économique a examiné chacune des suggestions du plan et formulé ses observations qui sont contenues dans un rapport annexe.

Toutefois, il lui est apparu que, d'une façon générale, toute suggestion pouvant comporter une diminution de rentrée fiscale devait être appréciée conjointement par le commissariat général au plan et les administrations fiscales, de façon à apprécier si les avantages économiques acquis ne comportent pas en contre-partie une diminution trop importante des recettes budgétaires.

On trouvera en annexe du rapport de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité, une évaluation, effectuée par le ministère des finances, de la perte de recettes qui résulterait des diverses mesures d'ordre fiscal prévues par le plan.

D. — **La politique sociale.**

Dans le domaine social, le plan se caractérise par une élévation du niveau de vie de l'ordre de 4 p. 100 par an. Il se caractérise aussi par l'orientation de l'investissement vers l'agriculture, la construction et les industries de consommation. Enfin, la préoccupation constante des auteurs du plan d'éviter toute forme d'inflation, traduit aussi le souci de protéger le pouvoir d'achat des classes laborieuses.

Cependant, plusieurs membres du Conseil ont exprimé un certain nombre de réserves sur ce qu'ils ont appelé la philosophie néolibérale du second plan. Le désir de restaurer la concurrence, la préférence donnée au financement privé sur le financement public sont pour eux le signe que le développement du profit générateur d'épargne sera plus favorisé que le développement des revenus du travail.

Ils font observer que, selon que l'on recourt plus ou moins au financement public, la part destinée aux salariés est plus ou moins forte. Ce raisonnement est illustré par les variantes établies par le service des études économiques et financières du ministère des finances et qui figurent en annexe du rapport de la commission du financement. D'après ces études, l'obtention d'un même produit national brut donnerait, en 1957, avec un investissement public annuel de 550 milliards, une somme de 7.580 milliards, à répartir entre les salaires. Par contre, si l'investissement public était seulement de 300 milliards et qu'il faille donc compter davantage sur l'investissement privé, la masse salariale ne serait que de 7.235 milliards, c'est-à-dire inférieure de 4 p. 100.

Il s'agit là, bien évidemment, d'indications portant sur un nombre limité d'hypothèses arbitrairement définies. Elles ne sont pas dénuées de toute signification.

Il est clair que pour recueillir l'adhésion des classes laborieuses, il est nécessaire que le plan économique se double d'un plan social.

Associés à l'effort d'expansion, les travailleurs doivent l'être aussi à ses résultats.

On peut concevoir tout d'abord leur intéressement à la productivité dans le cadre de l'entreprise.

Cependant, la réalisation d'un effort national comme celui de la mise en œuvre du plan exige que soit dépassé le stade de la répartition dans le cadre de l'entreprise. Aussi, et sans exclure les formules d'intéressement, certains membres du Conseil ont proposé:

1. De hâter la conclusion de conventions collectives;
2. De lier, dans toute la mesure du possible, le niveau du salaire minimum interprofessionnel garanti (S. M. I. G.) et les allocations familiales, à l'essor de l'économie résultant de l'application du plan.

Dans ce domaine, il conviendra cependant d'agir avec prudence, pour tenir compte des situations souvent fort différentes des diverses branches d'industrie.

Enfin, rappelant que l'un des objectifs du plan est de conduire à l'abaissement des prix, certains membres du Conseil ont signalé une contradiction entre cet objectif et les moyens qu'on entend mettre en œuvre pour y atteindre; ils font observer que le plan paraît plus préoccupé, dans l'immédiat, de favoriser la formation de l'épargne par l'accroissement des profits que d'encourager la consommation par la baisse des prix.

Le Conseil économique a été unanime sur la nécessité de mettre l'accent sur la construction de logements, le développement de l'apprentissage, de la formation professionnelle et, notamment, de la formation professionnelle accélérée en y associant étroitement tous les intéressés.

E. — **La balance des payements extérieurs.**

Le chapitre VIII du second plan de modernisation et d'équipement, relatif aux échanges extérieurs, analyse successivement les effets du plan sur la balance des payements courants et formule certaines recommandations, en vue d'établir une politique d'exportation.

a) Balance des éléments invisibles

Le plan de modernisation estime que les mesures proposées pour le développement du tourisme étranger en France et surtout le retour dans le circuit normal des devises qui, actuellement, sont négociées au marché parallèle, permettent d'escompter une amélioration d'environ 90 milliards de la balance du tourisme.

Bien que le Conseil ait fait siennes les recommandations du plan en la matière, il a néanmoins considéré cet objectif comme trop ambitieux. Aucune disposition n'ayant encore été prise par les pouvoirs publics, il est à craindre que l'amélioration souhaitée intervienne trop tard pour la saison touristique en cours.

b) La balance commerciale

1. *Politique d'importation.*

Il est apparu au Conseil économique:

Qu'une réduction des importations de produits agricoles et alimentaires beaucoup plus importante pourrait être prévue, notamment en ce qui concerne les importations de fruits et légumes et de maïs.

Cette réduction implique notamment l'organisation rationnelle de la production et des marchés agricoles, l'amélioration notable des conditions de stockage et de conservation des produits périssables.

Que l'accroissement exceptionnel actuellement enregistré dans la production mondiale de pétrole et la multiplicité des sources possibles d'approvisionnement était favorable à la mise en œuvre d'urgence d'une politique d'importation et de raffinage capable d'alléger les charges de l'économie française évoquées dans l'avis du Conseil économique du 26 mars 1954.

Au surplus, aussi longtemps qu'elle sera contrainte à maintenir des restrictions d'importations, la France devra prendre toutes les mesures pour donner une priorité effective aux importations essentielles par une revision des emplois donnés aux comptes en devises et par le réexamen de certains accords bilatéraux.

2. *Politique d'exportation.*

Le développement des exportations françaises et l'équilibre futur de notre balance des comptes sont liés, comme l'indique parfaitement le plan, à une réorganisation de notre structure interne et à un développement de la productivité, permettant un abaissement rapide des prix de revient.

Les auteurs du plan espèrent que l'on pourrait parvenir, dans les années à venir, à maintenir à peu près la valeur actuelle des importations malgré une augmentation de 25 p. 100 du produit national. Ils fixent pour cela un objectif d'exportations de l'ordre de 1.230 milliards en augmentation de 350 milliards. Ils espèrent obtenir ce résultat par une augmentation considérable des exportations agricoles, passant de 100 à 230 milliards et un accroissement de 20 p. 100 des exportations industrielles.

Le Conseil économique s'est montré très attentif aux possibilités réelles d'exportation des produits agricoles français. Ces exportations, axées sur quatre produits essentiels, risquent de rencontrer les plus graves difficultés, en raison de la production mondiale excédentaire de certains de ces produits (blé et sucre notamment). Certains conseillers ont rappelé, à ce propos, les

avertissements solennels, lancés en particulier par la F. A. O., sur le danger que comporterait actuellement une augmentation non discriminée de la production agricole.

Ils ont mis l'accent sur les possibilités d'exporter d'autres produits non retenus par le plan (fruits et légumes, produits de l'aviculture, etc.) qui sont susceptibles de contribuer utilement au redressement de l'équilibre de notre balance commerciale.

Dans son rapport et sa résolution du 11 juin 1953, le Conseil économique a analysé les possibilités des exportations vers les différentes régions du monde. Ses conclusions demeurent valables.

Exportations vers la zone dollar.

Du côté de l'Amérique, nous nous heurtons toujours à des droits de douane élevés et à la complexité des classifications et des méthodes d'évaluations américaines.

Néanmoins, malgré le protectionnisme, des possibilités d'exportations restent ouvertes à la France, car le marché américain est en expansion continue tant par l'augmentation constante de la population que par l'accroissement régulier des revenus.

Toutefois, il convient d'être attentif aux conséquences que pourrait avoir, sur le marché américain, une modification de la conjoncture économique mondiale.

Le Conseil économique a déjà précisé les modalités de l'organisation rationnelle des exportations vers les U. S. A.

Les exportateurs doivent, avant d'engager une campagne de publicité, stocker les produits dans le pays destinataire et utiliser les services de firmes américaines disposant d'une organisation de vente perfectionnée. Seules, de très grosses entreprises ou des groupements de coopératives collectant les produits d'un grand nombre d'entreprises, non seulement françaises et éventuellement d'autres pays d'Europe, sont capables de faire les investissements de base nécessaires pour pouvoir pénétrer le marché américain.

Ce marché peut aussi s'ouvrir de plus en plus à des exportations de produits originaires de nos territoires d'outre-mer, mais ceci n'est possible que dans le cadre d'un programme général de développement assurant des fournitures régulières et stables.

Echanges avec les pays de l'Est.

Bien que le commerce avec les payd de l'Est reste pour l'instant encore limité, un développement des échanges avec ces pays permettrait à la France de trouver des substituts à certaines importations demandées actuellement à l'hémisphère occidental. Dans un rapport récent, le Conseil économique admettait qu'il était possible d'atteindre dans les trois années à venir un doublement et peut-être un triplement du commerce actuel avec l'Europe de l'Est, ce qui diminuerait d'autant le déficit dollar et sterling de l'Europe occidentale et de la France en particulier.

Le rapport particulier sur les échanges extérieurs précise que la France pourrait notamment se procurer dans les pays de l'Est du pétrole dans de bonnes conditions, à condition de se libérer de certaines restrictions internationales.

Le rapport du Conseil, en date du 11 juin 1953, énumérait les produits susceptibles d'être échangés avec l'Europe de l'Est et la Chine et envisageait notamment la possibilité de procéder à des échanges triangulaires, en faisant entrer dans le circuit commercial Est-Ouest les pays sous-développés du Commonwealth.

Exportations vers la zone sterling.

Le problème fondamental reste celui de la Grande-Bretagne et du Commonwealth britannique, qu'il s'agisse des exportations de produits agricoles ou manufacturés vers la Grande-Bretagne ou de biens d'équipement vers les pays du Commonwealth.

La Grande-Bretagne achète chaque année 1.200 milliards de francs de denrées alimentaires; or, la France ne lui en fournit que 15 milliards, soit un peu plus de 1 p. 100.

Il est apparu au Conseil économique qu'un grand effort pourrait être fait pour reconquérir une partie du marché britannique, à condition que les exportateurs français comprennent que la Grande-Bretagne a cessé d'être un marché de produits de luxe et qu'ils se pénètrent des méthodes commerciales et des goûts anglais.

Notre exportation ne pourra renaître que dans la mesure où elle se fera par grandes masses, sous forme de types standardisés avec label de qualité et un contrôle sévère, afin de donner à l'acheteur les garanties nécessaires.

L'effort commercial en vue de développer des exportations de caractère essentiellement agricole pourrait être encouragé au moyen de taxes à l'importation et d'une aide de démarrage qui se révéleraient rapidement rentables.

Une importance particulière doit être accordée à nos exportations portant sur les biens d'équipement, qui doivent être orientés vers les pays qui les recherchent pour leur développement industriel, qu'il s'agisse des Dominions ou des pays du Moyen-Orient, actuellement en plein développement commercial, qui appartiennent à la zone sterling.

Exportations vers la zone U. E. P.

A l'heure présente, la France a un solde positif de sa balance avec les autres pays européens. La création du marché commun du charbon et de l'acier a accru les échanges entre les six pays membres. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer les difficultés qu'a entraînées pour nos industries charbonnière et sidérurgique, l'établissement du marché commun.

De même, la réalisation du pool vert, produit par produit, développerait les échanges.

Cependant, dans le cadre de l'U. E. P., il ne faut pas négliger l'importance des problèmes que pose et posera l'expansion de l'industrie allemande.

Les facilités pour l'exportation.

Dans ses rapports précédents, le Conseil économique a déjà indiqué les mesures techniques permettant à la France de faciliter le développement de ses exportations. Nous n'y reviendrons que pour rappeler une fois de plus qu'une politique à long terme doit être axée moins sur une aide directe à l'exportation — qui ne pourra se maintenir longtemps — que sur une aide à la production des marchandises destinées à être exportées moyennant engagement de la part des bénéficiaires de cette aide, individuellement ou par l'intermédiaire de leur organisation professionnelle, de consacrer à l'exportation un pourcentage déterminé du supplément de production ainsi obtenu.

Depuis maintenant près de deux ans, la France dépense chaque année plus de 100 milliards à soutenir artificiellement ses exportations. La même somme serait beaucoup plus utilement employée si elle soutenait, en particulier dans les industries exportatrices, les efforts d'accroissement de productivité, d'abaissement des prix de revient, de conditionnement de la vente, d'orientation, enfin de la production vers les types et formes de marchandises que réclame la clientèle étrangère.

Le Conseil insiste une fois de plus sur la nécessité de regrouper et de coordonner au sein d'un ministère de l'économie nationale, les divers services s'occupant du commerce extérieur aujourd'hui dispersés dans les divers ministères.

IV. — PROGRAMMES PAR SECTEURS

Le Conseil économique s'est trouvé unanime à regretter la brièveté du délai qui lui a été imparti pour procéder à une étude suffisamment détaillée des programmes par secteurs.

Dans un domaine comme celui des industries de transformation, qui est un des objectifs essentiels du plan, il n'a pu que rester dans les généralités et formuler des observations fragmentaires.

En ce qui concerne l'outre-mer, la commission de l'économie de l'Union française n'a pu se prononcer faute de temps et de documentation suffisante.

Aussi, le Conseil économique se réserve-t-il de donner ultérieurement un avis circonstancié plus détaillé, à l'occasion du dépôt des projets de loi de programme prévus par le plan.

I. — L'agriculture.

La nécessité du développement et de la modernisation de l'agriculture est particulièrement soulignée dans le deuxième plan. Cette affirmation du rôle que doit jouer ce secteur de l'économie, mérite d'être approuvée.

Il convient de rappeler certaines données essentielles, souvent mal connues, du problème agricole français.

On estime communément que notre sol, rationnellement mis en valeur, pourrait nourrir 70 millions d'habitants. Or le déficit de la partie agricole de notre balance commerciale est considérable, s'élevant à 90 milliards en 1952 et 75 milliards en 1953.

L'agriculture, qui utilise l'effort du tiers de la population active, participe pour moins d'un cinquième à la distribution du revenu national.

La comparaison des rendements français et étrangers nous est généralement défavorable. C'est ainsi que, pour le rendement en blé, la France se place au treizième rang parmi les pays européens avec 18 quintaux à l'hectare; il est ici tenu compte de toutes nos terres, des riches comme des pauvres, des régions de polyculture et de celles à cultures industrielles. Mais si l'on serre le problème de près, on constate qu'au Dane-

mark, champion européen, qui consacre 80.000 hectares au blé, le rendement moyen de 36 quintaux est sensiblement inférieur aux moyennes obtenues pour l'ensemble du département du Nord ou du Pas-de-Calais, qui emblavent près de 100.000 hectares de terres avec cette céréale. De semblables remarques pourraient être faites pour le lait, la betterave, etc.

Ces constatations mettent en relief les disparités considérables dans les résultats obtenus par nos diverses régions. Le progrès technique, l'état de conservation de la richesse du sol, la puissance financière sont très inégalement répartis dans la France agricole. De grandes régions agricoles sont pratiquement sous-développées, sans que des raisons techniques puissent justifier un tel état. Il est évident que, dans ces régions, l'insuffisance plus marquée du revenu agricole moyen provoque une large sous-consommation.

Les objectifs du plan.

Dans le cadre de la politique générale d'expansion (25 p. 100 pour l'ensemble de l'économie), le plan suggère un accroissement de la production agricole de 20 p. 100.

Un tel objectif implique la mise en œuvre des ressources inemployées des régions actuellement sous-développées.

Cette expansion devrait permettre à l'agriculture de contribuer à l'équilibre de notre balance des comptes, tant par la réduction des importations que par le développement des exportations. L'effort supplémentaire ainsi demandé à nos campagnes en faveur de notre commerce extérieur porterait sur 200 milliards environ.

Le plan propose de faire porter l'effort principal sur quatre produits:

Blé: 95 millions de quintaux en 1957 contre 84 en 1952;
Viande: 2.500.000 tonnes en 1957 contre 2.065.000 tonnes en 1952;
Lait: 200 millions d'hectolitres en 1957 contre 150 en 1952;
Sucre: 1.500.000 tonnes en 1957 contre 900.000 tonnes en 1952.

Pour les quatre grands produits, le solde exportable s'élèverait:

Pour le blé, à 20 millions de quintaux;
Pour la viande, à 200.000 tonnes;
Pour le lait, à 20 millions d'hectolitres;
Pour le sucre, à 250.000 tonnes.

Ces objectifs appellent quelques observations. Pour le blé, le marché mondial est de plus en plus déséquilibré. La disparité entre le cours français des céréales et le niveau du prix international requiert un effort financier cinsidérable si nous voulons exporter.

Pour la viande, la conjoncture actuelle semble vérifier les propositions du plan; nos possibilités d'exportation sont élevées (pour les 5 premiers mois de 1954, nous avons exporté onze fois plus que l'an dernier pour la même période; l'exportation de viandes atteint 37.600 tonnes, alors qu'il y a deux ans notre déficit était de plus de 6.000 tonnes).

Pour le sucre, le Conseil économique, dans un avis précédent, avait formulé des propositions reprises en partie par le plan, lorsqu'il souhaitait l'accroissement de la consommation du sucre dans l'Union française et plus précisément dans certains territoires d'outre-mer où les taux de consommation individuelle sont anormalement faibles (2 kg 9 par habitant en A. O. F.).

Toutefois certains membres du Conseil ont fait observer que les chiffres de production proposés par le plan paraissent élevés eu égard à l'accroissement possible de l'ensemble de la consommation de l'Union française.

Par ailleurs ils ne tiennent pas compte des ressources des départements d'outre-mer (350.000 tonnes) et des chiffres prévus au plan pour Madagascar (37.000 tonnes).

Pour le lait, l'amélioration nécessaire de l'alimentation des classes les plus défavorisées justifie les prévisions.

Cependant, il ne faut pas limiter l'accroissement de la production aux quatre grands produits retenus par le plan. Les productions dites secondaires, dont l'importance pour l'exploitation familiale est grande, auraient dû retenir davantage l'attention des auteurs du plan. Il en est ainsi notamment pour la production des fruits et légumes (260 milliards) et celle des produits de basse-cour (la valeur de cette production dans le revenu agricole, 275 milliards, est égale à celle du blé et de la betterave réunis).

De même l'agriculture n'est pas seulement productrice de denrées alimentaires; elle est aussi créatrice de matières premières pour l'industrie (textiles, oléagineux, etc.). L'étude des possibilités d'extension de certaines de ces productions doit être entreprise.

Les différents postes de la partie agricole de notre balance commerciale méritent d'être très attentivement scrutés; des réductions sensibles de nos importations sont possibles. C'est ainsi qu'il paraît souhaitable de préconiser notamment un effort dans le domaine des fruits et légumes (17 milliards de déficit) et dans celui de l'aviculture (la France achète à l'étranger pour plus d'un milliard et demi de francs d'œufs).

Le Conseil économique juge indispensable de coordonner plus étroitement l'économie agricole dans la métropole et celle des autres territoires de l'Union française.

L'augmentation de la production doit être, non seulement quantitative, mais qualitative. Elle doit viser à augmenter la qualité de nos produits pour nous permettre de mieux les exporter. L'amélioration de la qualité est particulièrement nécessaire pour les produits laitiers, pour la viande, les fruits, etc. Dans le passé, un effort insuffisant en cette matière nous a fait perdre des débouchés qu'il est nécessaire de reconquérir.

Si le plan propose une extension générale de la production agricole, il recommande formellement la réduction de la production d'alcool, quelle que soit son origine. Le Conseil économique retrouve là des suggestions qu'il avait déjà formulées à plusieurs reprises, lorsqu'il avait estimé insupportable la charge que le régime économique de l'alcool fait peser sur les finances publiques. Dans cette optique, la reconversion de certaines cultures doit être activement poussée. Le plan recommande, pour réaliser ce dernier objectif, de reconvertir l'économie agricole du bas Rhône-Languedoc, où l'irrigation des terres rendrait possibles des cultures se substituant à celle de la vigne. Des études économiques ont fait ressortir l'intérêt de ce projet.

Le Conseil économique insiste sur la nécessité de poursuivre une politique parallèle en Afrique du Nord.

Les moyens mis en œuvre pour la réalisation du plan.

L'exposé des motifs du second plan souligne, à juste titre, que la réalisation des objectifs fixés nécessitera l'adhésion unanime de l'ensemble du monde rural.

Or, cette adhésion ne sera acquise que dans la mesure où les craintes de mévente et d'effondrement des cours résultant d'un accroissement de la production seront dissipées. La condition préalable à toute politique d'expansion est une organisation rationnelle des marchés.

Les travaux d'élaboration du deuxième plan ont eu le mérite de faire ressortir la nécessité de l'organisation des marchés agricoles. L'insistance des dirigeants agricoles a d'ailleurs conduit les pouvoirs publics à agir, avant même de soumettre le plan à l'approbation du pouvoir législatif. C'est ainsi que le décret du 30 septembre 1953 sur l'organisation des marchés agricoles a vu le jour.

Cependant, ce texte n'a pas encore été complété par toutes les dispositions réglementaires qu'il implique. Les mécanismes de stockage et d'exportation doivent être mis en place rapidement. L'effort sur la qualité doit s'exercer parallèlement. On doit regretter la grande discrétion du plan sur la modernisation, combien nécessaire, des conditions de distribution des produits agricoles.

Mesures tendant à améliorer les conditions de production.

Les mesures proposées s'inspirent largement des recommandations faites par le Conseil économique en 1952 (1) et prévoient des actions multiples pour abaisser les coûts de production et améliorer les conditions d'existence des agriculteurs. Le retard considérable de notre pays en matière d'enseignement, de vulgarisation et de recherches doit être comblé, mais les propositions faites en matière d'enseignement paraissent trop timides.

L'accent ne semble pas voir été suffisamment mis sur l'urgence de restaurer un habitat rural trop souvent délabré et d'alimenter en eau ou électricité les fermes qui en sont encore dépourvues.

Le Conseil économique examinera les divers investissements préconisés, lorsqu'il sera mis en présence des lois de programmes s'y rapportant.

Financement.

La commission de l'agriculture considère que les moyens de financement retenus par le plan sont nettement insuffisants.

Les commissions agricoles du commissariat général au plan avaient chiffré les investissements en formulant trois hypothèses, en fonction des possibilités budgétaires

(1) Dans son rapport et la résolution du 8 octobre 1952 sur les besoins de l'équipement agricole et rural.

	Hypothèse optimale.	Hypothèse moyenne.	Hypothèse minimale.
Equipement collectif	647,5	466,7	310
Equipement individuel	863	750	670
Grands aménagements régionaux.	93	64	25
	1.603,5	1.280,7	1.005

Or, c'est l'hypothèse minimale, correspondant dans l'esprit des auteurs précités à une grande pénurie budgétaire, qui a été retenue par le plan.

La commission de l'agriculture estime que cette hypothèse ne permettra pas d'atteindre les objectifs fixés par le plan.

Certains secteurs d'équipement qui intéressent le plus directement la production agricole ont subi des abattements de plus de 50 p. 100.

Les crédits d'enseignement, de recherche et de vulgarisation ont été calculés au plus juste. Quant aux aménagements régionaux, les chiffres retenus dans l'hypothèse moyenne sont seuls capables de donner à ces réalisations l'ampleur suffisante.

De même, les investissements en matière d'habitat rural devraient atteindre, pour la période de quatre ans, au moins 400 milliards, au lieu de 200 — chiffre qui correspond à un rythme de renouvellement centenaire.

En définitive, la commission de l'agriculture estime que l'hypothèse moyenne doit être au moins retenue.

II. — La construction.

A. — Les objectifs

1. Le 2e plan se propose d'accroître de 60 p. 100 l'activité du bâtiment. Or, le tableau qui figure *in fine* de la partie « Construction » indique qu'il est prévu de faire passer les dépenses nationales en logements neufs de 485 milliards en 1953 à 572 milliards en 1957, soit une augmentation de 18 p. 100 seulement.

Certes, il est envisagé, d'autre part, de porter les dépenses d'entretien de logements à 200 milliards. Même si ce chiffre était atteint, les dépenses totales relatives au logement passeraient de 585 milliards à 772 milliards, soit une augmentation de 32 p. 100 seulement.

2. Le 2e plan propose de construire au minimum 240.000 logements par an à partir de 1957, contre l'équivalent de 120.000 en 1952 (compte tenu des chantiers retardataires). Le Conseil économique qui, à plusieurs reprises, a apprécié les besoins à 320.000 logements par an, considère que le programme prévu constitue bien un minimum.

3. Le second objectif fixé par la partie « construction » du 2e plan est de ramener le prix moyen du logement neuf de 3,6 millions en 1952 à 2,5 millions en 1957, soit une baisse de 30 p. 100. Cet objectif semble modeste. Il paraît possible de ramener, pour 1957, le coût moyen (sauf reconstruction) de 2 millions par logement (y compris branchements, honoraires d'architectes, et à l'exclusion des terrains).

4. Le troisième objectif qui consiste à réduire à 1 an la durée moyenne des constructions est raisonnable.

5. Par contre, l'objectif tendant à porter les dépenses d'entretien de 100 à 200 milliards en 1957 paraît difficile à réaliser.

En effet, bien qu'on ne possède pas de renseignements précis sur le sujet, les dépenses d'entretien en 1952 atteignaient tout au plus 60 milliards (30 pour l'habitat rural (1) et 30 pour l'habitat urbain). La progression passerait du coefficient 2 au coefficient 3,33 et semble par conséquent difficilement réalisable. Toutefois, si des dépenses d'amélioration de l'habitat s'ajoutaient aux dépenses d'entretien, le chiffre de 200 milliards serait acceptable.

6. Se référant aux conclusions que la commission de la reconstruction du commissariat général au plan, qui fixaient une « priorité absolue » aux problèmes du logement dans le 2e plan, le Conseil économique confirme le prix qu'il attache à ce que les lois de programme en la matière assurent le plus large développement possible à la politique du logement telle qu'elle a été définie dans les rapports et avis du 30 juin 1953.

Le Conseil tient cependant à rappeler ci-après un certain nombre de dispositions figurant dans ces rapports et avis.

(1) Pour les seuls logements ruraux, à l'exclusion des bâtiments d'exploitation agricole.

B. — Aspects financiers

a) *Habitat existant.*

1° Revalorisation des loyers.

Le Conseil économique préconise:

a) La poursuite des majorations semestrielles prévues par la loi du 1er septembre 1948 jusqu'à ce que le loyer de base atteigne 12 p. 100 du salaire de base, conformément à l'objectif initial fixé par le législateur;

b) Que la liberté soit rendue aux loyers;

Au delà d'une part de surface habitable attribuée à chaque personne vivant au foyer;

Des logements vacants;

Des logements de catégories exceptionnelle et I.

Certains membres du Conseil ont affirmé la nécessité de prévoir des mesures compensatoires en matière de salaires.

2° Dotation budgétaire annuelle en faveur du fonds national d'amélioration de l'habitat.

Le Conseil économique attache une très grande importance à ce que chaque année, en attendant que les loyers aient atteint un niveau suffisant, un crédit budgétaire de l'ordre de 10 milliards soit attribué au fonds national d'amélioration de l'habitat.

b) *Constructions nouvelles.*

Le 2e plan prévoit que le tiers seulement du programme de 240.000 logements annuels sera assuré par les H. L. M., soit 80.000 logements par an (55.000 locatifs et 25.000 en accession à la propriété).

Le Conseil économique considère que le développement des H. L. M. locatives doit être plus important.

Les crédits nécessaires seraient trouvés grâce à une affectation au logement, plus large qu'à l'heure actuelle, des réserves permanentes de l'épargne à vue (caisses d'épargne ordinaires, caisse nationale d'épargne, comptes de chèques postaux).

Certains membres du Conseil ont formulé des réserves sur l'importance du concours que l'on peut attendre des caisses d'épargne. Aussi ont-ils demandé qu'il soit fait appel dans une plus large mesure au financement public.

Il conviendrait d'ailleurs de faire ressortir l'effort exact demandé au budget par les H. L. M. On constaterait alors qu'il correspond essentiellement à la couverture par l'Etat de la différence entre le taux relativement élevé auquel l'Etat emprunte à la caisse des dépôts et consignations et le faible taux auquel il prête aux H. L. M.

Pour rendre plus aisément supportable à l'économie nationale l'effort financier que représentera le système des prêts spéciaux du Crédit foncier, le Conseil préconise que les annuités de remboursement soient indexées. En contre-partie, devrait être naturellement abaissé le taux d'intérêt demandé par le Crédit foncier. Dès lors, il semble que les prêts spéciaux du Crédit foncier pourraient aisément atteindre 150 milliards par an.

C. — Aspects techniques

Il y a une quasi-identité entre l'ensemble des mesures préconisées en ce domaine par le deuxième plan et celles préconisés par le Conseil dans ses rapports et avis du 30 juin 1953.

On trouvera résumées dans le rapport particulier présenté par la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, les principales de ces mesures.

Par contre, le Conseil économique estime que le deuxième plan devrait être complété par des études portant sur la main-d'œuvre et les matériaux.

D. — Main-d'œuvre

Le rapport de la commission de la construction du commissariat général au plan indique que, si le programme de travaux du génie civil et de bâtiments autres que des habitations était accru dans la mesure envisagée par les différents demandeurs (de 456 milliards en 1952 à 807 en 1957) « il absorberait une main-d'œuvre telle qu'il compromettrait certainement l'exécution du plan de construction de logements ». Et le rapport propose de ramener ce programme à 570 milliards.

Le Conseil économique considère que le deuxième plan comporte un risque important de sous-emploi.

Il conviendrait, semble-t-il, qu'une étude, aussi précise que possible, fut entreprise afin de lever les craintes qui se manifestent à ce sujet.

E. — Matériaux

Les matériaux comptant pour un tiers dans le prix de revient des logements, il paraît indispensable que des études soient effectuées pour déterminer dans quelle mesure l'expansion de la production entraînera la baisse des prix des matériaux de construction et aussi des matériels utilisés dans les logements.

III. — Les industries de transformation.

Le deuxième plan propose une augmentation de production d'ici 1957, pour l'ensemble des industries de transformation, de 24 p. 100 par rapport à 1952 (30 p. 100 pour les industries mécaniques et électriques et 20 p. 100 pour les industries textiles et diverses).

En raison des conditions de travail qui lui ont été imposées, le Conseil économique n'est pas à même de porter un jugement sur les éléments chiffrés du programme d'investissement, qu'il se réserve d'étudier ultérieurement.

Il limite, pour l'instant, ses observations aux points suivants:

1° Le décret du 9 août 1953 relatif aux ententes donne lieu à des interprétations divergentes. Il serait souhaitable de définir ses modalités d'application pour rendre possible les mesures de concentration et de spécialisation, souhaitées tant par les pouvoirs publics que par les industriels;

2° En ce qui concerne l'emploi, les problèmes de l'encadrement du personnel, de la formation d'ouvriers hautement qualifiés, devraient être étudiés très attentivement.

D'après la commission de la production industrielle, le plan ne prévoit pas suffisamment la spécialistation des fabrications françaises, qui permettrait d'abaisser les prix de revient et de trouver de nouveaux débouchés.

La commission insiste également, dans cet ordre d'idées, sur les effets bienfaisants des méthodes de normalisation et de standardisation sur lesquelles le Conseil économique avait antérieurement attiré l'attention des pouvoirs publics. Il lui paraît, de même, qu'une politique judicieuse de concentration devrait mettre fin à la trop grande dispersion qui existe dans certaines industries. Ces mesures de concentration et de spécialisation doivent se développer harmonieusement.

Le plan examine les causes de la chute des prix et les moyens d'y remédier, mais n'étudie pas les possibilités d'absorption du marché. La commission de la production industrielle est persuadée qu'il existe d'importants besoins en biens de consommation, qui pourraient être satisfaits le jour où le pouvoir d'achat aura été amélioré, soit par le plein emploi et une amélioration des salaires, soit encore par une meilleure répartition, voire une diminution des charges fiscales.

IV. — Energie.

Par rapport au premier, le deuxième plan ramène de 47,2 p. 100 à 18,80 p. 100, la part des investissements consacrés à l'énergie et à la carbonisation dans l'ensemble des investissements.

Il apparaît à la commission de la production industrielle que ce pourcentage est insuffisant pour permettre la production d'énergie nécessaire à la réalisation des objectifs généraux du plan

Elle appelle particulièrement l'attention sur le fait qu'à l'exception de l'industrie du pétrole, le secteur de la production de l'énergie ne dispose que d'une faible marge d'autofinancement; or, la durée des études, la mise au point des marchés, la longueur des travaux nécessitent une stabilité des sources de financement prévus dès l'origine. Elle souligne les retards constatés dans l'exécution des plans résultant trop souvent de l'incertitude des programmes de financement.

La commission estime nécessaire la détaxation des investissements énergétiques, que devrait favoriser l'abaissement du prix de l'énergie, condition essentielle du développement de notre économie.

Electricité.

Se fondant sur la règle du doublement de la consommation en dix ans, la commission a estimé que la production envisagée à 70 milliards de kWh pour l'année 1960-1961 était insuffisante pour répondre aux besoins de l'expansion économique prévue par le deuxième plan. La commission estime que l'objectif à atteindre devrait être de 80 milliards de kWh en 1960-1961.

Les crédits affectés au transport et à la distribution de l'électricité, au déclassement des centrales thermiques anciennes et à la construction de centrales modernes, sont encore trop faibles. Il apparaît indispensable de procéder en priorité aux travaux de modernisation et d'équipement dans le réseau de transport et de distribution, en vue de réduire les pertes en ligne et d'assurer l'écoulement des nouvelles productions.

Le programme d'installation de centrales modernes doit être réexaminé en tenant compte de la rentabilité marginale, de la nécessité d'écouler les produits miniers et des possibilités d'utilisation de nos réserves hydrauliques.

La commission conclut que la construction des centrales hydrauliques doit être développée par la mise en application du « programme optimal » d'E. D. F. qui permettrait de réaliser l'objectif de production pour 1960-1961, prévu par le plan sans que la dépense globale fixée à 200 milliards de francs soit dépassée. Le pourcentage de la production d'énergie hydraulique serait porté de 35 à 43 p. 100.

L'augmentation des crédits souhaitée par la commission permettrait en outre d'amplifier le programme général du secteur de l'électricité.

En raison du déficit de notre balance des comptes, la priorité doit être donnée aux sources d'énergie nationale pour alimenter nos centrales thermiques en combustibles; dès lors la commission propose la substitution du charbon au fuel dans les centrales thermiques.

Charbon.

Pour que le programme d'investissements puisse porter ses effets, il faut que les houillères françaises soient placées dans un cadre économique qui leur permette de soutenir la concurrence des produits pétroliers et des charbons concurrents de la Communauté européenne.

Le problème de la coordination fuel-charbon mérite une étude approfondie de la part du Conseil économique; il est, en effet, un aspect essentiel de la coordination indispensable entre les différentes branches du secteur énergétique.

Dans le cadre de la C. E. C. A., il convient de souligner fortement le déséquilibre des charges des houillères françaises par rapport à celles de leurs concurrents. Ce déséquilibre porte plus spécialement sur les charges financières et les charges salariales. Il importe qu'il soit résorbé, d'une part, par la dotation en capital envisagée par le Gouvernement, d'autre part, par un allégement des charges salariales, obtenu par une réforme de structure du financement des charges sociales.

Le développement prévu de la capacité d'extraction charbonnière en 1961 a semblé insuffisant à la commission. Il conviendrait, dès lors, de réviser le programme charbonnier, afin de permettre l'utilisation optimum de nos ressources nationales.

Gaz.

La commission prévoit que, dans les prochaines années, Gaz de France verra s'accroître son rôle de transporteur et de distributeur de gaz, encore que les options de l'industrie gazières soient actuellement rendues difficiles par les incertitudes touchant les développements du gaz naturel et des gaz résiduaires de raffineries.

Elle estime nécessaire:

1° Que le gaz puisse être vendu, particulièrement dans l'industrie, à un prix lui permettant d'affronter la concurrence du propane, du butane et du fuel;

2° Que soient supprimées les taxes spéciales municipales et départementales (pouvant atteindre actuellement 12 p. 100) supportées exclusivement par le gaz.

Il convient en outre de substituer, dans toute la mesure du possible, à l'alimentation en gaz, provenant de petites usines déficitaires, celle que pourrait assurer une extension rationnelle des feeders.

Pétrole et gaz naturel.

La commission a préconisé le développement des recherches de pétrole dans la métropole, l'Afrique du Nord et les territoires d'outre-mer; elle ne peut qu'approuver les augmentations de crédits d'investissements destinés à intensifier ces recherches et la mise en exploitation des gisements connus.

En ce qui concerne le raffinage du pétrole, c'est sur le cracking catalytique que devrait principalement porter l'effort d'investissements de nos raffineries, dont il importe essentiellement d'adapter la capacité de traitement aux besoins de la consommation de la métropole et des territoires extramétropolitains de l'Union française.

La marge de capacité correspondant aux débouchés offerts par l'exportation et le traitement à façon pour compte étranger doit cependant être déterminée avec beaucoup de prudence, en tenant compte des variations que la conjoncture internationale peut faire subir à ces débouchés.

Or, les prévisions du plan concernant les investissements dans le raffinage (objectif de 30 millions de tonnes de capacité pour 1957) n'ont pas subi les mêmes amputations que celles afférentes aux autres secteurs énergétiques.

Ainsi, et sous réserve de ce qui est dit ci-dessus pour le cracking, peut-on se demander si les investissements prévus pour le raffinage ne seraient pas plus rentables dans d'autres secteurs de l'énergie.

En ce qui concerne notre approvisionnement en pétrole brut, la commission a tenu à rappeler les mesures préconisées antérieurement par le Conseil, notamment dans son avis du 26 mars 1954.

Elle insiste également sur la nécessité de développer l'exploitation de nos ressources en gaz naturel.

Energie atomique.

La commission approuve sans réserve l'augmentation très sensible des crédits d'investissements prévus dans le domaine de l'utilisation industrielle de l'énergie atomique.

Elle estime, par contre, nécessaire de développer nos recherches en minerai d'uranium.

Si les résultats de ces recherches dépassaient les besoins de notre industrie atomique, la France trouverait alors dans ce surplus, soit la puissance que peut donner la possession d'un stock d'uranium, soit un élément important de nos échanges commerciaux.

V. — Sidérurgie.

Si le premier plan s'est proposé essentiellement de développer la capacité de production d'acier et de fonte, le deuxième plan se propose plus particulièrement d'assurer un élargissement des débouchés. En conséquence, le plan insiste sur l'amélioration de la qualité des produits et sur la baisse des prix de revient; sans fixer d'objectif de production, il tend à donner le maximum de capacité compétitive à la sidérurgie française, à l'intérieur du marché commun, où elle doit faire face sans protection à des pays qui tendent à élargir leurs marchés et à maintenir à son chiffre actuel le pourcentage de la production française exportée.

A cette fin, la commission de la production industrielle a estimé nécessaire d'insister sur:

1° La sauvegarde du gisement de minerai de fer lorrain, l'amélioration de son prix de revient et de son conditionnement, la production de minerai devant se développer parallèlement à la production sidérurgique nationale;

2° Sur l'intérêt primordial pour la sidérurgie de trouver une part importante de ses approvisionnements en combustibles dans le bassin houiller lorrain et sur la nécessité de poursuivre ses efforts de mise au point et d'utilisation des techniques, qui permettent d'augmenter le pourcentage des charbons sarro-lorrains dans les pâtes à coke;

3° Sur le développement dans les prochaines années, des procédés permettant d'améliorer l'acier Thomas (usage de l'oxygène, brassage par laitier liquide), ainsi que celui des procédés Duplex-Thomas-Martin ou Thomas-électrique;

4° Sur l'opportunité d'augmenter des usines existantes qui sont susceptibles de soutenir la concurrence du marché commun, en tenant compte de la dimension des usines, leur degré de spécialisation et la qualité des installations;

5° Sur l'importance de travaux, individuellement peu spectaculaires, mais qui ont, au total, un intérêt considérable par leur influence sur l'amélioration de la productivité (tels que l'amélioration des services généraux, de la manutention, des transports intérieurs, etc.).

En ce qui concerne les investissements dans la sidérurgie, la commission a estimé un peu faible l'évaluation des investissements, fixés à 230 milliards pour les quatre années à venir, dont 200 milliards pour les travaux d'usine proprement dits, eu égard à l'objectif de production prévu.

Un programme d'investissements annuel de 50 milliards (à comparer au chiffre d'affaires annuel de la sidérurgie de 500 milliards), n'assurerait, en fait, que l'entretien des installations, sans qu'il puisse y avoir de financement sérieux des travaux de modernisation.

Le plan n'a donc finalement retenu que ce qu'il a considéré comme essentiel des travaux à exécuter.

Ainsi, sous réserve des cas particuliers, aucune construction nouvelle de trains de laminoirs n'est prévue.

De même en ce qui concerne les fontes, aucun accroissement de capacité globale n'est à prévoir, sauf en ce qui concerne les équipements nécessaires à la fabrication des fontes spéciales.

Les investissements dans les mines de fer sont évaluées à 30 milliards, destinés, en particulier, à la mécanisation des mines (augmentation de la capacité de production de 16 millions de tonnes et nette amélioration du rendement). Parallèlement, une somme de 7,4 milliards sera consacrée à la construction de logements.

La commission a insisté sur la nécessité pour la sidérurgie, en raison de l'importance de ses immobilisations et de l'insuffisance de l'amortissement possible de s'équiper à des taux d'intérêt faibles (taux dont bénéficient d'ailleurs certaines de ses concurrentes étrangères, comme la sidérurgie anglaise et la sidérurgie belge).

Pour assurer à la sidérurgie, comme aux charbonnages, une situation concurrentielle dans le cadre du marché commun, les investissements doivent être complétés par une action dans des domaines voisins, particulièrement dans celui des transports (électrification des lignes à grand trafic et amélioration générale du réseau des canaux, desservant plus spécialement les ensembles industriels groupés dans la C. E. C. A., notamment canalisation de la Moselle).

En conclusion, la commission a estimé que le deuxième plan doit permettre de maintenir et d'amplifier les résultats obtenus par le premier plan et ceci dans le contexte créé par l'établissement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, c'est-à-dire dans un climat de concurrence accrue. Cela nécessite, par conséquent, un effort de modernisation destiné à comprimer les prix de revient et une expansion de la production qui semblent indispensables devant les objectifs poursuivis par les sidérurgies étrangères, en particulier la sidérurgie allemande qui est passée de 9 millions de tonnes en 1949 à 15,5 en 1952, et poursuit maintenant un programme qui doit la conduire dans quelques années à 20 millions de tonnes.

Dans l'ensemble, le niveau d'investissement prévu par le deuxième rapport est apparu satisfaisant à la commission, mais il constitue un minimum au-dessous duquel il serait dangereux de descendre.

VI. — Minerais et métaux non ferreux.

Selon le deuxième plan de modernisation et d'équipement, deux impératifs sont à la base du programme dans la métropole:

Apporter une contribution aussi substantielle que possible à l'amélioration de la balance des comptes;

Ne pas sacrifier au désir d'une politique autarcique le principe d'une gestion rentable.

Pour sa part, la commission voit s'imposer un troisième impératif: celui de réaliser la production de métaux non ferreux nouveaux, dont l'utilisation se développe par suite du progrès technique, par exemple le titane et le nickel-mond.

Tout en se réservant d'étudier plus en détail les différents programmes prévus pour le développement des recherches et de l'extraction des minerais sur le sol national, ainsi que la modernisation envisagée des installations de production et de raffinage des métaux non ferreux, la commission formule d'ores et déjà les quelques remarques qui suivent:

1° Il est nécessaire de réexaminer attentivement les conditions dans lesquelles il serait possible de remettre en activité certaines mines, dont la fermeture a été décidée ces dernières années, telles que les mines de tungstène de Montbelleux (Ille-et-Vilaine) et celles de Salsigne (Aude) (production d'or et éventuellement de soufre), à condition que l'exploitation de ces entreprises soit rentable;

2° La production de soufre, notamment à partir des hydrocarbures liquides et gazeux, lui a paru devoir être vivement encouragée;

3° Enfin, il convient de faire porter tout spécialement l'effort d'investissement sur la production de métaux dont l'importation est aujourd'hui particulièrement onéreuse.

C'est ainsi que la commission a tenu à souligner la nécessité de poursuivre les études pour développer l'emploi de l'aluminium dans tous les usages, où celui-ci peut remplacer d'autres métaux, dont la production est insuffisante.

VII. — Chimie.

Le deuxième plan note la gravité de la régression française par rapport à l'étranger, dans les industries de la chimie, mais souligne l'effort qui y est poursuivi et qui doit être intensifié. En avril 1954, le coefficient de production dans l'industrie chimique s'est élevé à 174 p. 100 de 1938. Ce chiffre est nettement supérieur à l'indice général.

La commission a estimé notamment qu'il y aurait lieu de permettre l'épanouissement des petites entreprises car, dans ce secteur où la rationalisation des fabrications n'implique pas nécessairement les concentrations, les fabrications nouvelles ne gagnent pas toujours à être réalisées dans les grandes entreprises. Elle a, cependant, souhaité que la grande, la moyenne et la petite entreprises ne soient pas systématiquement opposées, mais qu'elles puissent se partager les tâches, au mieux de l'intérêt général.

Elle a regretté que la grande industrie chimique, au lieu de concentrer ses efforts sur les productions de masse qui lui permettraient d'abaisser ses prix de revient, disperse ses moyens en cherchant souvent à concurrencer ses propres clients.

Le développement de nouvelles fabrications doit être réalisé sans devoir pour cela être l'apanage des filiales des grandes sociétés. La disparition d'affaires existantes et normalement viables, au profit d'organisations internationales, ne saurait être recommandée, car elles rendront inutiles les installations actuelles et obligeront à investir les capitaux nouveaux, mieux utilisés à d'autres fins.

Si la recherche doit être développée, il est indispensable de lui laisser toute indépendance dans le choix de ses programmes et l'exécution de ses travaux. La recherche doit être encouragée par les pouvoirs publics sur le plan fiscal et financier, comme le sont les recherches dans les pays étrangers. Les centres professionnels de recherche doivent être développés en liaison avec les centres de recherche pure, sans que cette mesure puisse entraîner la disparition des laboratoires d'usines ou des laboratoires privés. Les organismes privés de recherche doivent être encouragés à travailler en collaboration avec les industriels et les groupements d'ingénieurs-conseils.

En conclusion, la commission a mis l'accent sur le fait que les exportations doivent porter le moins possible sur des produits semi-fabriqués, surtout sur des produits très évalués et de forte valeur unitaire. Il ne s'agit pas, en effet, d'exporter de gros tonnages, mais des produits ayant permis l'utilisation de nombreux chercheurs et suffisamment valorisés pour envisager de nouvelles recherches génératrices d'une prospérité accrue.

VIII. — Communications et tourisme.

Les observations d'ordre général qu'appelle le secteur « Transports et tourisme » sont les suivantes:

1. En premier lieu, il faut remarquer que les crédits intéressant ce secteur représentent à peine 10 p. 100 du total (mis à part les constructions de matériel qui intéressent la production industrielle). Ils constituent donc un *minimum*, étant donné le retard qui existe dans le domaine des transports et le chiffre dérisoire des crédits accordés jusqu'ici à certains secteurs.

2. Les crédits engagés de 1954 à 1957 seraient utilisés à diminuer les prix de revient: en effet, le coût des transports entre pour une part appréciable dans le prix des marchandises. Tout gain réalisé dans le transport des marchandises s'inscrit donc à l'actif de notre économie.

Dans deux cas cependant, les crédits doivent être consacrés à l'augmentation de notre potentiel: pour l'aviation, qui est en pleine extension internationale et pour les télécommunications qui ont un important retard à rattraper.

3. Tous les travaux proposés dans le plan sont non seulement utiles, mais *nécessaires*. Il y a donc lieu de les approuver, mais certaines réserves doivent être faites:

a) En ce qui concerne la répartition des crédits, il est regrettable que le problème de la coordination des transports, qui pose tout un problème d'investissement, n'ait pu être étudié pour permettre une harmonisation des investissements intéressant les différents secteurs.

Cette harmonisation serait, en outre, facilitée si le plan pouvait donner une appréciation sur les travaux effectués par des fonds spéciaux (routes et voies navigables), sans d'ailleurs que leur effort puisse être considéré comme devant se substituer à celui de l'Etat;

b) Dans plusieurs secteurs, notamment la Société nationale des chemins de fer français, le réseau routier et les ports, la reconstruction n'est pas terminée et l'entretien des ouvrages provisoires, très onéreux, grève inutilement le budget;

c) Par ailleurs, une augmentation des crédits d'entretien sur plusieurs secteurs, notamment les voies navigables et les ports, permettrait bien souvent d'éviter un gaspillage de crédits;

d) Une autre insuffisance risque d'amoindrir la portée du plan: la première année du plan est entamée, sans que les crédits prévus aient été octroyés. Une majoration des crédits, dans les premières années, est donc indispensable;

e) Enfin, dans le domaine des transports, il est indispensable que les propositions du plan, sous peine de n'être plus que des directives générales, fassent l'objet de loi de programmes. En effet, avec le principe actuel de l'annualité budgétaire, les grands travaux s'échelonnant sur plusieurs années risquent d'être interrompus, si les crédits de payement ne sont pas votés.

IX. — Recherche scientifique et technique.

Le chapitre du plan consacré à la recherche scientifique répondant, dans son ensemble, aux différents points énumérés dans le rapport et la résolution du Conseil économique, en date du 9 juillet 1953, le Conseil se bornera à présenter quelques remarques:

L'urgence des besoins de la recherche se manifeste particulièrement dans l'enseignement supérieur, au centre national de la recherche scientifique, à l'institut national d'hygiène, dans certaines grandes écoles;

Toutes les formes de la recherche tireront bénéfice de l'application d'un programme général de coordination, mais pour la recherche théorique, l'aide matérielle attendue de l'Etat est pour elle une question vitale;

Le problème de la formation et du statut des chercheurs est essentiel, car le progrès de la recherche est avant tout une question d'hommes. Il convient de recourir à des méthodes de recrutement efficaces et, notamment, de créer dans les établissements d'enseignement supérieur un troisième cycle d'études permettant de sélectionner les sujets à retenir en raison de leurs qualités de chercheurs;

Il convient, en outre, d'insister sur le fait que le recrutement des chercheurs ne pourra être assuré normalement que si la situation matérielle qui leur est offerte est portée au niveau des salaires en vigueur dans les industries nationalisées et si une indemnité est allouée aux membres de l'enseignement supérieur qui fourniront bénévolement une fonction directrice dans la recherche.

X. — Equipement scolaire.

1. — Construction du premier degré

Le plan se propose d'atteindre, d'ici 1957, les objectifs suivants (écoles maternelles, primaires élémentaires et cours complémentaires):

Classes neuves	14.000 classes.
Remplacement des classes vétustes	4.000 —
Reconstruction	2.300 —
Total	20.300 classes.

Cette construction, qui vaut pour les années 1953 à 1957, est nettement insuffisante, ainsi qu'il a été montré dans le rapport du Conseil économique du 24 mars 1954. Les calculs déjà trop optimistes en eux-mêmes n'ont pas tenu compte:

a) Des migrations internes qui, de façon générale, créent des besoins nouveaux;

b) De l'allongement de la scolarité, qui se poursuit en fait depuis longtemps;

c) Du déversement du second vers le premier degré;

d) De l'impossibilité de répartir exactement les élèves par classes de 35 élèves.

Ainsi se confirme que le plan ne répond pas aux besoins réels; on ne pourra les satisfaire qu'au détriment de l'enseignement donné.

2. — Autres enseignements

Le plan prévoit au total 269 milliards dont 204 milliards à la charge de l'Etat. En fait, le commissariat au plan n'a fait que reprendre les propositions faites par le Gouvernement au Parlement dans la « Loi du plan » (projet de loi n° 4428 du 21 octobre 1952, article 17 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953).

Les propositions initiales de la commission Le Gorgeu, déjà prudentes, s'élevaient pour les quatre enseignements (primaire, secondaire, technique et supérieur) à 397 milliards « inéluctables » auxquels s'ajoutaient 188 milliards « souhaitables ». L'amputation qui est pratiquée sur ces chiffres n'a pas reçu de justification. Votre commission estime nécessaire pour les quatre enseignements de reporter les prévisions, au minimum, au niveau de la première tranche prévue par la commission Le Gorgeu, c'est-à-dire à 397 milliards.

XI. — Equipement sanitaire et social.

I. — Dans l'établissement du plan, on s'en est tenu trop strictement aux problèmes de l'équipement, sans tenir compte de la situation sanitaire et sociale du pays dans son ensemble, en relation avec le déficit de la sécurité sociale.

D'autre part, il n'a pas suffisamment été tenu compte des avis du Conseil économique sur:

1. L'équilibre de la sécurité sociale en France et les moyens propres à en assurer un meilleur financement (décembre 1951);
2. La réforme de la législation hospitalière (novembre 1952);

3. L'agrément, la coordination et le fonctionnement des hôpitaux privés (juin 1953);

4. Le problème de l'alcoolisme en France (janvier 1954).

Le financement du plan d'équipement a été arrêté au chiffre de 90 milliards (établi sur huit ans) alors que les besoins nécessaires étaient fixés à 300 milliards (sur quatre ans).

A. — Hôpitaux et hospices.

Le plan est acceptable dans son ensemble, compte tenu des restrictions de crédit, mais une meilleure coordination est nécessaire entre les différentes formes d'hospitalisation (publiques et privées).

D'autre part, une place serait à faire à la lutte contre la poliomyélite et il serait nécessaire d'améliorer et d'augmenter le nombre des laboratoires.

B. — Lutte contre les maladies mentales et l'alcoolisme.

L'augmentation des lits des hôpitaux psychiatriques ne se conçoit pas, si une véritable lutte contre l'alcoolisme est entreprise.

C. — *Assistance à l'enfance, l'enfance inadaptée, les vieillards.*

Tel que l'indique le plan, l'effort doit être continué en ce sens, particulièrement en ce qui concerne les vieillards, dont le nombre ne cesse d'augmenter avec l'allongement de la durée de la vie.

D. — Prévention sociale.

Le plan ne semble pas attacher à cette question toute l'importance qu'elle mérite; le service social, l'enseignement ménager, les maisons familiales de vacances, les centres sociaux, sont des éléments susceptibles de prévenir toutes sortes de maux dont souffre notre société.

II. — LES INVESTISSEMENTS

Sur le plan de huit ans et portant sur 90 milliards, l'Etat prend à sa charge 45 milliards; bien que ce financement soit insuffisant, il faut reconnaître qu'il est à peu près le double de l'effort fait actuellement.

Il faut également remarquer que les sommes allouées à l'assistance sont supérieures à celles affectées à la prévention (enfance inadaptée, alcoolisme); l'inverse aurait probablement été préférable, faute des crédits globaux nécessaires.

Il est à noter cependant que les mesures de simplification des procédures, du financement, des méthodes de construction et d'amélioration et de coordination des services hospitaliers sont hautement justifiables et ont déjà fait l'objet d'avis favorables du Conseil économique.

2° Avis adopté par le Conseil économique dans sa séance du 8 juillet 1954.

Le Conseil économique,

Vu l'article 25 de la constitution;

Vu l'article 4 de la loi du 20 mars 1951 relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique;

Vu la lettre du 15 juin 1954 du président du conseil et la lettre du 30 juin 1954 du président de l'Assemblée nationale, sollicitant l'avis du Conseil économique sur le projet de loi n° 8555, portant approbation du 2° plan de modernisation et d'équipement;

Après avoir entendu le rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Alexandre Verret;

Après avoir décidé d'attendre l'examen du plan d'expansion économique de dix-huit mois pour étudier les problèmes de la concentration, de la fusion et de la reconversion des entreprises, ainsi que les mesures sociales qu'ils impliquent (1),

Emet l'avis (2):

Que le premier plan de modernisation et d'équipement fasse l'objet d'une étude critique de ses résultats, de manière qu'un enseignement utile pour la suite puisse s'en dégager.

I. — Sur l'orientation générale du plan.

1° Constate que le temps qui s'est écoulé entre l'élaboration et la présentation de ce document ne lui permet plus d'être en harmonie avec tous les éléments de la conjoncture, certains objectifs de production étant dès maintenant atteints ou dépassés, d'autres risquant d'être prochainement caducs,

Estime que le plan, après une mise à jour indispensable, pourra servir à coordonner l'action des pouvoirs publics, des organisations professionnelles et des particuliers,

Sous réserve des observations qu'appellera ultérieurement l'étude des différents projets de loi de programme,

A la lumière de celles relatives aux différents secteurs donnés dans le présent avis,

Approuve:

L'orientation générale du plan, caractérisée par un effort portant plus spécialement sur la construction de logement, le développement de l'agriculture, la modernisation des industries de transformation;

Les actions de base préconisées par le plan, dans la mesure où elles tendent à encourager le progrès technique, économique et social et les adaptations agricole et industrielles qui y sont liées;

L'action nécessaire exercée par le plan, comportant à la fois une action directe sur l'ensemble de l'économie par les investissements publics et une action directe faisant appel à l'initiative et aux investissements privés, ce qui suppose une politique appropriée et à long terme de la fiscalité, du crédit et de l'épargne pour orienter ces investissements (1);

La décision de favoriser le développement des exportations.

2° Mais, qu'il convient de souligner que le plan économique n'atteindra pleinement ses objectifs que s'il est doublé d'un plan social assurant la participation des travailleurs à la réalisation et aux résultats de l'essor économique et permettant notamment de résoudre les importants problèmes de reconversion, tant dans l'industrie que dans l'agriculture, en tenant compte du coût social de cette reconversion.

3° Que les problèmes de reconversion, d'organisation, de création posés dans le cadre régional et dont le plan souligne l'importance soient étudiés avec la participation des travailleurs et producteurs et que les solutions pratiques préconisées prennent essentiellement en considération les relations interindustrielles et la nécessité de certains équilibres économiques régionaux.

4° Qu'en outre, dans l'état de sous-emploi de notre économie, le démarrage du plan est largement conditionné par une politique comportant:

L'amélioration du pouvoir d'achat des catégories de consommateurs urbains et ruraux les plus défavorisés et notamment l'amélioration de la masse des revenus salariaux;

L'accroissement du rythme et du volume des investissements et notamment des investissements publics.

II. — Sur les méthodes.

1° Que la méthode consistant à faire appel, pour l'étude du plan, à des personnes qualifiées, si elle se comprend du point de vue technique, ne permet pas d'augurer que les divers milieux sociaux et professionnels appelés à le réaliser partageront leurs vues, qu'il convient donc, à l'avenir, d'associer ces divers milieux, tant à la préparation du plan qu'à son application;

2° Que l'étude globale, relative à la consommation, effectuée par le plan, est insuffisante et qu'il conviendrait de procéder à des études spécialisées concernant les principaux produits agricoles et industriels;

3° Qu'en parallèle, une analyse détaillée des moyens de production soit effectuée permettant, en particulier, de connaître, dans chaque secteur intéressé, l'âge moyen de l'outillage, les conditions optima de production, la durée de productivité des investissements;

4° Que l'établissement du plan soit assorti d'une étude ayant un caractère prévisionnel portant sur l'ensemble du commerce extérieur. Cette étude permettrait notamment de mieux orienter les investissements en fonction des impératifs du commerce extérieur;

(1) Ce vote a été acquis à main levée.

(2) Ce vote a été acquis au scrutin public par 191 voix contre 52 et 5 abstentions.

(1) Ce texte résulte d'un amendement présenté par MM. Caille, Duret et Richard et adopté à main levée. Il se substitue à la rédaction suivante: « l'action nécessaire exercée par le plan comportant à la fois une action directe sur l'ensemble de l'économie par les investissements publics et une action indirecte faisant appel à l'initiative et aux investissements privés, ce qui suppose un ensemble de mesures à long terme pour stimuler l'épargne et orienter son investissement ».

5° Qu'en vue de pouvoir réduire d'une manière rationnelle et aussi rapide que possible les déséquilibres globaux et partiels, il est souhaitable:

Que les programmes d'investissement comportent des marges conditionnelles, dont l'exécution pourrait être avancée ou différée suivant l'état de la conjoncture;

Que, dans cet esprit, la notion de plan minimum et de plan maximum soit retenue par les pouvoirs publics;

6° Que l'établissement de projets de lois de programme et leur adoption par le Parlement, après avis du Conseil économique, constituent la condition *sine qua non* de la réalisation du plan;

Que la bonne exécution du plan pose le problème du vote par le Parlement, de budgets quadriennaux, succeptibles d'être complétés par des collectifs annuels.

7° Qu'il est indispensable d'établir d'une manière rationnelle et de renforcer la coordination entre les divers organismes chargés de promouvoir, de suivre et de contrôler l'exécution du plan, rappelle à cet égard son avis du 20 mai 1952 sur la structure du ministère des affaires économiques et constate que le détachement du commissariat général au plan de la présidence du conseil n'est pas conforme à cet avis;

8° Que notre appareil d'information économique et de conjoncture soit doté, à l'image des pays étrangers, des moyens qui lui permettent d'accomplir la mission qui lui incombe dans notre économie;

Il rappelle, à ce sujet, son avis du 24 mars 1953 et celui du 9 mars 1954, sur l'insuffisance des statistiques financières et les moyens d'y remédier, ainsi que son avis du 12 mai 1953 concernant l'I. N. S. E. E.;

9° Que les statistique artisanales, dont l'insuffisance est partiellement responsable de la part réduite accordée par le plan aux métiers exercés artisanalement, soient améliorées.

III. — *Sur le financement.*

1° Qu'en vue d'assurer un rythme d'investissement suffisant pour donner à l'économie, pendant la période de démarrage, l'impulsion nécessaire à son expansion, le recours au marché monétaire peut et doit être accru, tout au moins dans la période de sous-emploi et en raison même de la confiance renaissante en la stabilité du pouvoir d'achat interne de la monnaie;

2° Que, compte tenu des possibilités encore réduites du marché des capitaux, les objectifs du plan ne pourront être atteints, tout au moins dans la période de démarrage, que par un accroissement du financement public et qu'en tout état de cause, un financement public suffisant doit être prévu pendant toute la durée d'exécution du plan;

3° Que la politique de crédit à moyen terme doit être conduite de telle manière que la distribution de ce crédit s'effectue en corrélation aussi étroite que possible avec les objectifs généraux et particuliers du plan;

Qu'il convient d'allonger la durée des crédits à moyen terme, d'en diminuer le coût, d'en rationnaliser les techniques et de déplacer vers le marché des capitaux à long terme une partie des demandes dont ils sont l'objet;

4° Qu'une refonte du crédit artisanal doit être effectuée, permettant notamment l'accroissement du fonds de dotation de l'artisanat et la simplification des garanties exigées pour la délivrance de prêts d'honneur; des mesures du même ordre devront intervenir en ce qui concerne le crédit aux coopératives ouvrières de production;

5° Qu'en vue d'alléger les prix, l'autofinancement doit être limité, dans toute la mesure du possible, notamment en tenant compte des conditions particulières à l'agriculture et à l'artisanat. Il convient de rompre certains systèmes de protection publics et privés, qui en favorisent le développement;

6° Le Conseil économique rappelle son avis, en date du 12 novembre 1952, visant les moyens de ranimer le marché financier;

7° Qu'il convient, en outre, d'étudier les moyens d'orienter les épargnes d'affaires vers le financement des investissements publics et privés prévus par le plan.

IV. — *Sur la fiscalité.*

1° Que, conformément à ses avis antérieurs, il est souhaitable que soit mise en œuvre une réforme fiscale qui, dans ses principes comme dans ses modalités d'application, doit être conçue de manière à favoriser le développement du plan (1);

2° Que soient exclus des détaxations prévues par la loi de finances, les investissements qui, par leur nature ou par leur branche d'activité, ne sont pas conformes à la bonne exécution du plan, le nouveau règlement d'administration publique devant être pris après avis du Conseil économique.

V. — *Sur la politique sociale.*

1° Que l'augmentation des salaires est un facteur favorable au développement des investissements et à la productivité (2);

Que la politique d'expansion économique doit bénéficier équitablement aux travailleurs urbains et ruraux et aux consommateurs, sans négliger la « partie non active » de la population;

2° Que, dans cet esprit, il y a lieu d'envisager notamment:

De lier à l'essor économique le salaire minimum interprofessionnel garanti, ainsi que les prestations familiales.

De hâter la conclusion de conventions collectives de travail comprenant les clauses de salaires propres à chaque catégorie professionnelle, clauses établies notamment dans le respect de la hiérarchie des salaires (3);

3° Qu'il convient de procéder à des études sur le coût social des reconversions et de préciser dans quelle mesure ce coût doit être financé et réparti, sans aggraver la situation des travailleurs;

4° Qu'il y a lieu, à cet égard, de mettre l'accent sur la construction de logements, le développement de l'apprentissage, de la formation professionnelle et notamment de la formation professionnelle accélérée, en y associant étroitement tous les intéressés et notamment les organisations professionnelles et syndicales de toute nature;

5° Que la question du recul de l'âge de la retraite évoquée par le plan, fasse l'objet d'une étude détaillée tenant compte de la situation du marché du travail.

VI. — *Sur les échanges extérieurs.*

1° Que nos relations économiques extérieures s'inspirent des résolutions du Conseil économique des 12 février et 11 juin 1953 sur le commerce extérieur.

Mais qu'il y a lieu d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur les conséquences économiques résultant de certaines éventualités, telles que:

La réduction ou la suppression de l'aide américaine;

L'extension de la libération des échanges, non assortie de mesures compensatoires;

Le retour à une certaine convertibilité des monnaies.

Conséquences qui conduiraient notamment à repenser, dans une certaine mesure, l'économie du plan, ses objectifs centraux, ses méthodes, ses modes de réalisation et de contrôle;

2° Qu'une politique à long terme doit être axée moins sur une aide directe à l'exportation — obligatoirement temporaire — que sur une aide favorisant l'adaptation et le développement des productions susceptibles d'accroître les exportations ou de diminuer les importations;

3° Qu'indépendamment de l'accroissement de nos exportations, l'équilibre de notre balance agricole soit recherché aussi, grâce au développement des productions de la métropole et de l'outre-mer, tant en produits alimentaires qu'en matières premières nécessaires à l'industrie, pour lesquelles nous sommes actuellement, en partie, tributaires de l'étranger.

(1) Ce paragraphe résulte d'un amendement présenté par le groupe de l'agriculture. Il se substitue au texte suivant:

« Qu'en vue d'harmoniser notre régime fiscal avec celui des principaux pays étrangers et aussi de lutter contre les tendances inflationnistes, une réforme fiscale s'impose, qui comporte notamment: une diminution des charges que font peser sur les prix les impôts de consommation, par un transfert vers les impôts directs eux-mêmes, préalablement réformés en étroite liaison avec la réforme des impôts indirects. »

Le vote a été acquis au scrutin public, par 76 voix contre 72 et 7 abstentions.

(2) Un amendement présenté par le groupe des chefs d'entreprises et tendant à remplacer ce paragraphe par le texte suivant: « 1° Que l'augmentation de la masse salariale est un facteur favorable au développement des investissements et à la productivité, et réciproquement », a été rejeté au scrutin public, par 76 voix contre 56 et 21 abstentions.

(3) Cet alinéa résulte d'un amendement présenté par M. Levard, au nom des travailleurs C. F. T. C. et adopté à main levée. Il se substitue au texte suivant: « De hâter la conclusion de conventions collectives de travail conclues notamment dans le respect de la hiérarchie. »

Le plan devra tenir compte des alarmes manifestées par les principaux organismes internationaux, qui ont souligné les dangers d'une augmentation non discriminée de la production agricole.

Qu'il convient, d'ailleurs, d'exprimer des réserves sur l'importance du développement donné par le plan à certaines productions actuellement excédentaires sur le marché mondial.

4° Que soit instaurée une politique d'approvisionnement des produits pétroliers qui permette de réduire son coût en devises;

5° Qu'il convient de rechercher et d'appliquer les moyens permettant d'assurer la rentrée des devises correspondant à l'activité touristique;

6° Qu'il convient de rappeler une nouvelle fois et en vue de procéder à une meilleure organisation de notre commerce extérieur, la nécessité de regrouper sous une même autorité les services administratifs qui traitent des relations économiques extérieures, aujourd'hui dispersés entre divers ministères.

VII. — *Sur les programmes par secteur.*

Le Conseil économique,

Considérant que le délai qui lui a été imparti pour l'examen du plan ne lui a pas permis de procéder à une étude suffisamment détaillée des programmes par secteur;

Considérant, d'autre part, qu'il se réserve de reprendre son examen, secteur par secteur, à l'occasion de l'étude des projets de loi de programme;

Considérant qu'en ce qui concerne le plan des territoires d'outre-mer, la commission intéressée a estimé qu'il lui était impossible, faute de temps et de documentation suffisante, d'avaliser le projet qui lui était soumis (1),

Emet l'avis:

1. — *Sur l'agriculture.*

a) Considérant que le potentiel de notre agriculture n'étant pas utilisé à plein, le deuxième plan de modernisation et d'équipement se propose de donner à l'agriculture une impulsion nouvelle pour lui permettre de satisfaire aux besoins accrus de la consommation intérieure et pour la situer comme exportatrice. Cet objectif doit être envisagé favorablement, mais il implique des transformations profondes, dont producteurs, professionnels, consommateurs et fonctionnaires doivent prendre conscience;

b) Que la réussite du plan ne peut être acquise que si l'opinion agricole lui apporte son adhésion. A cet effet, il est indispensable de dissiper les craintes de mévente et d'effondrement des cours résultant d'un accroissement de la production. Une organisation rationnelle des marchés est la condition préalable à toute politique d'expansion. Cette organisation doit viser à la fois à assurer des prix rémunérateurs et stables pour les producteurs comme de justes prix pour les consommateurs. Elle doit viser à une modernisation de la commercialisation et de la vente;

c) Que l'expansion ne doit pas se limiter à quelques productions de masse: blé, lait, sucre, viande, dont on sait que certaines sont actuellement excédentaires sur le marché mondial.

Elle doit viser à l'amélioration de la qualité, condition d'un développement de nos exportations; elle doit s'étendre aux productions dites secondaires (matières premières à usage industriel, fruits et légumes, animaux de basse-cour, etc.), productions correspondant aux vocations de notre territoire comme aux aptitudes de la main-d'œuvre agricole en France;

d) Que les orientations doivent contribuer:

Au maintien du nombre actuel des travailleurs en agriculture, souhaité par le plan;

A l'amélioration générale de leurs conditions de travail et d'existence;

A leur participation à la mise au point et à la réalisation des projets de reconversion et d'aménagements régionaux;

Au maintien du maximum possible des exploitations familiales, qui doivent faire l'objet de mesures de sauvegarde;

e) Que les objectifs à long terme, tels que la reconversion de certaines cultures, les aménagements régionaux, doivent faire l'objet d'études régionales coordonnées dans une synthèse nationale, dont le Conseil économique devra avoir connaissance.

(1) Ce considérant résulte d'un amendement présenté par M. Delavignette, au nom de la commission de l'économie de l'Union française et accepté par le rapporteur. Il se substitue au texte suivant: « Considérant qu'en ce qui concerne le plan d'outre-mer et notamment celui des territoires d'outre-mer, aucune position n'a pu être prise par la commission intéressée, faute de temps et de documents. »

Qu'un programme d'ensemble et une aide sont nécessaires pour effectuer ces reconversions et aménagements, dont l'objectif d'intérêt national dépasse le cadre professionnel;

f) Que des moyens financiers suffisants doivent être mis à la disposition du plan. A cet égard, il apparaît indispensable de retenir l'hypothèse moyenne formulée par les commissions d'équipement et de production agricole du plan;

g) Que la mise en place des organismes destinés à faciliter l'exportation par produits doit s'accompagner de la création d'un fonds de garantie assurant la compensation entre les produits;

h) Que, simultanément, s'impose la recherche de nouveaux débouchés extérieurs et la propagande pour la vente à l'étranger des produits agricoles français.

Cette recherche devra porter sur les produits correspondant le mieux aux possibilités de notre pays et se situant le plus près possible de la compétition, au point de vue des prix;

i) Que la recherche des débouchés intérieurs dans l'optique d'un niveau de vie amélioré de l'ensemble des consommateurs doit être la préoccupation constante du deuxième plan;

j) Qu'un énorme effort de progrès technique s'impose. Le développement de l'enseignement agricole conditionne le développement de la recherche, de la vulgarisation et de la propagande, une large part de responsabilité et d'initiative étant laissée aux organisations professionnelles (1). Des moyens suffisants doivent être prévus pour doter notre pays d'un équipement comparable à celui des pays voisins. Le fait de situer l'agriculture comme exportatrice implique un développement technique qui permette aux paysans français de lutter à armes égales avec les agriculteurs étrangers.

Le développement technique de l'agriculture doit s'accompagner d'un relèvement des conditions de vie des agriculteurs. Ce relèvement implique un équipement rural dont les besoins sont chiffrés par le plan, mais aussi une modernisation de l'habitat rural (des agriculteurs salariés et artisans ruraux), dont les besoins paraissent avoir été sous-estimés;

k) Que l'ensemble des objectifs poursuivis doit tendre à redonner à l'agriculture sa juste part dans le revenu national et à assurer une rémunération plus équitable des travailleurs ruraux, tant exploitants que salariés.

2. — *Sur la construction de logements.*

Qu'il y a lieu:

a) D'approuver les objectifs proposés, notamment de construire chaque année 240.000 logements au minimum, judicieusement répartis, sous réserve que le prix moyen du logement soit abaissé, au plus tard en 1957, à 2 millions de francs;

b) De développer les travaux d'entretien et d'amélioration des habitats urbain et rural, pour atteindre le prix de 200 milliards (2).

c) De rappeler les rapports et les avis du 30 juin 1953 sur l'ensemble des problèmes du logement et notamment la nécessité:

D'affecter chaque année un crédit budgétaire de 10 milliards au fonds national d'amélioration de l'habitat;

De développer massivement la construction d'H. L. M. locatives et d'assurer régulièrement le financement des organismes d'H. L. M. par l'utilisation des réserves permanentes centralisées à la caisse des dépôts et consignations;

D'indexer le remboursement des prêts spéciaux du Crédit foncier et d'abaisser en conséquence le taux d'intérêt de ces prêts;

De simplifier les formalités actuelles du régime hypothécaire;

De faire effectuer d'urgence des études aussi précises que possible sur les effectifs et l'emploi des diverses catégories de main-d'œuvre de l'industrie du bâtiment et des travaux publics, notamment pour les métiers de second œuvre;

De faire effectuer des études sur les possibilités de baisse des prix des matériaux de construction et des matériels utilisés dans les logements;

d) De rappeler que les questions de reconstruction et de réparation de dommages de guerre ne sont rattachées au plan de modernisation et d'équipement que par la référence audit plan, qui figure à l'article 4 de la loi du 28 octobre 1946.

Le Conseil économique rappelle ses avis antérieurs des 20 décembre 1950, 23 juillet 1952 et 17 mars 1953, qui confirment

(1) Le membre de phrase: « une large part de responsabilité et d'initiative étant laissée aux organisations professionnelles » résulte d'un amendement présenté par le groupe de l'agriculture et adopté à main levée.

(2) Ce paragraphe résulte d'un amendement présenté par MM. Colleville, Houist, Lecœur et Leroy et adopté à main levée. Il se substitue au texte suivant: « ...de développer les travaux d'entretien des habitats urbain et rural, le chiffre de 200 milliards prévu à cet effet paraissant, toutefois, trop ambitieux et n'étant pas fondé sur des données précises ».

tous le principe de la priorité qui doit être donnée à la réparation des dommages de guerre dans les plans qui ont pour but d'orienter les activités principales de la nation, l'objectif étant d'achever cette réparation avant 1960.

3. — Sur les industries de transformation.

a) Qu'en raison des conditions de travail qui lui ont été imposées, la commisson a dû se borner à formuler des observations fragmentaires, mais qu'elle se réserve de donner ultérieurement un avis précis sur les éléments chiffrés du programme d'investissement, lors de l'examen des lois de programme;

b) Que les dispositions du décret du 9 août 1953 relatif aux ententes donnent lieu à des interprétations divergentes et que ses modalités d'application doivent être précisées après avis du Conseil économique;

c) Qu'en ce qui concerne l'emploi, les problèmes d'encadrement du personnel et de la formation d'ouvriers hautement qualifiés soient étudiés très attentivement;

d) Qu'en vue de parvenir à la rationalisation des métiers et au développement des productions artisanales dans les meilleures conditions économiques, soit étudiée, pour les artisans définis par la loi du 26 juillet 1925, la possibilité d'être imposés de telle manière qu'il soit tenu compte du produit du travail personnel de l'artisan et des revenus de son entreprise.

4. — Sur l'énergie.

a) Que le volume des investissements énergétiques soit augmenté sensiblement, pour permettre la production d'énergie nécessaire à la réalisation des objectifs généraux du plan;

b) Que des programmes de financement dans ce secteur soient établis avec certitude, afin de réduire les retards constatés dans l'exécution de ces travaux d'équipement;

c) Que les équipements destinés aux industries de productions d'énergie soient détaxés. Les industries devraient, toutefois, répercuter sur leur prix de vente la diminution du prix d'achat de leurs équipements, en vue de satisfaire une condition essentielle au développement de notre économie: l'abaissement du prix de l'énergie.

Electricité.

d) Que l'objectif de production d'électricité en 1960-1961 soit porté à 80 milliards de kWh, en vue de satisfaire la consommation qui devrait normalement se manifester à cette époque;

e) Que les crédits d'investissements propres à ce secteur soient augmentés en vue de réaliser ce nouvel objectif, une priorité devant être donnée aux travaux de rénovation et aux compléments d'équipement dans le transport et la distribution. Les travaux d'installation des nouvelles centrales doivent être réalisés selon le « programme optimal » d'Electricité de France permettant de porter à 43 p. 100 le pourcentage de production d'énergie hydraulique dans le second plan d'équipement; l'augmentation des crédits permettrait d'amplifier ce programme; en outre, il convient de substituer le charbon au fuel pour l'alimentation des centrales thermiques.

Charbon.

f) Que les houillères françaises soient placées dans un cadre économique qui leur permette de soutenir la concurrence des produits pétroliers et des charbons de la C. E. C. A.; l'abaissement des charges financières doit être obtenu par la transformation des prêts du fonds de modernisation en dotation en capital; un allégement des charges salariales doit être obtenu par une réforme de structure du financement des charges sociales;

g) Que la capacité d'extraction des charbonnages prévue pour 1960-1961 soit augmentée, afin de permettre l'utilisation optima de nos ressources nationales;

h) Que l'étude du problème de la concurrence fuel-charbon soit reprise par le Conseil économique.

Gaz.

i) Que les crédits d'investissements prévus pour Gaz de France doivent être rigoureusement maintenus et, si possible, augmentés, particulièrement ceux destinés à la distribution;

j) Que la gestion commerciale de Gaz de France doit être équilibrée, notamment par une égalisation des conditions de concurrence par rapport aux autres combustibles et par la suppression progressive des petites usines déficitaires;

Pétrole et gaz naturel.

k) Que soient intensifiées les recherches de pétrole et de gaz naturel, tant dans la métropole que dans l'Afrique du Nord et les territoires d'outre-mer;

l) Que l'effort d'investissement dans nos raffineries soit réalisé avec prudence et porte essentiellement sur l'installation de cracking catalytiques;

m) Que, prenant acte de l'accroissement exceptionnel actuellement enregistré dans la production mondiale de pétrole et de la multiplication des sources possibles d'approvisionnement, le Gouvernement définisse et mette en œuvre d'urgence une politique d'importation et de raffinage capable d'alléger les charges de l'économie française évoquées dans l'avis du Conseil économique en date du 26 mars 1954.

Energie atomique.

n) Que les recherches en minerai d'uranium soient développées au-delà des besoins propres du commissariat à l'énergie atomique.

5. — Sur la sidérurgie.

a) Que la sidérurgie française doit être placée dans les meilleures conditions de compétivité à l'intérieur du marché commun et qu'un ensemble de mesures, répondant à cet objectif, doivent être prises, tant par cette industrie que par les pouvoirs publics;

b) Que les travaux de modernisation des usines sidérurgiques doivent tendre à comprimer les prix de revient et à améliorer la qualité des produits pour développer leurs débouchés tout en prévoyant une augmentation de production à réaliser dans les meilleures conditions économiques; les mêmes mesures doivent présider à l'exploitation des mines de fer;

c) Que des mesures soient prises en vue de permettre à la sidérurgie de se procurer des capitaux à de faibles taux d'intérêt.

6. — Sur les minerais en métaux non ferreux.

a) Que sous réserve d'un examen ultérieur des différents programmes d'investissement soient encouragées l'extraction et la production en France de métaux non ferreux nouveaux dont l'utilisation se développe par suite du progrès technique, par exemple le titane et le nickel-mond;

Que soit développée l'industrie des métaux (cuivre et zinc), ce qui permettrait à la France d'améliorer l'équilibre de la balance des comptes;

b) Que la remise en activité de certaines mines, telles que celles de tungstène de Montbelleux (Ille-et-Vilaine) et de Salsigne (Aude), devrait être réexaminée attentivement, sous réserve que leur exploitation puisse être économiquement saine.

c) Que soit vivement encouragée la production de soufre, notamment à partir des hydrocarbures liquides et gazeux.

7. — Sur la chimie.

a) Que les petites entreprises chimiques puissent se développer dans un climat de saine collaboration économique avec les grandes entreprises, en se partageant les tâches au mieux de l'intérêt général. Le développement de nouvelles fabrications ne doit pas être l'apanage exclusif des filiales des grandes sociétés;

b) Qu'au lieu de disperser ses moyens, en cherchant souvent à concurrencer ses propres clients, la grande industrie chimique cherche à concentrer ses efforts sur les productions de masse, qui lui permettraient d'abaisser ses prix de revient;

c) Que la recherche soit développée, tout en lui laissant l'indépendance du choix de ses programmes et de l'exécution de ses travaux. Elle doit être encouragée par les pouvoirs publics sur le plan fiscal et financier comme le sont les recherches dans les pays étrangers;

d) Que les exportations portent sur des produits très évolués et de forte valeur unitaire et non sur des produits semi-fabriqués, afin de permettre, d'une part, de développer l'activité de nos chercheurs et, d'autre part, d'obtenir le maximum de valorisation des matières premières; ainsi, de nouvelles recherches génératrices d'une prospérité accrue peuvent être poursuivies.

8. — Sur les communications et le tourisme.

a) Que, sous réserve des remarques présentées dans le rapport particulier, les propositions du plan doivent être considérées comme acceptables;

b) Qu'une majoration des crédits dans les premières années est cependant indispensable, pour tenir compte du fait que les crédits prévus en 1954 n'ont pas été intégralement octroyés;

c) Qu'il est regrettable que des crédits suffisants n'aient pas été prévus pour activer l'achèvement des reconstructions (ponts routiers, S. N. C. F., voies navigables, ports, etc.),

l'entretien des ouvrages provisoires étant fort onéreux et grevant inutilement les budgets intéressés;

d) Qu'il convient de procéder sans tarder, ainsi que la commission des transports du plan l'a instamment demandé, à une étude générale du problème de la coordination des transports, afin de permettre dans un avenir prochain une harmonisation des investissements intéressant les différents secteurs;

e) Que, dans le cadre de cette harmonisation et en vue de réduire « le coût de production réel minimum » des transports pour la nation soit notamment poursuivie l'électrification des voies ferrées à grand trafic, en même temps que seront améliorées les voies d'eau desservant les grands ensembles industriels et les zones portuaires, ainsi que la modernisation des grands ports maritimes.

Le Conseil économique rappelle ses conclusions en date du 25 mars 1954 sur la canalisation de la Moselle.

f) Que la politique poursuivie par les autorités responsables s'adapte aux impératifs du tourisme moderne et s'inspire, à cet égard, de l'avis émis par le Conseil économique le 24 février 1953, que l'effort financier prévu pour la mise en œuvre du deuxième plan quinquennal ne soit l'objet d'aucune mutilation et s'inscrive adns le cadre d'une loi de programme.

9. — Sur la recherche scientifique et technique.

a) Que l'aide matérielle à apporter notamment à la recherche théorique doit être considérablement accrue, sous peine de provoquer la disparition de cet aspect fondamental de recherche;

b) Que le recrutement, la formation et le statut des chercheurs doivent faire l'objet des soins les plus attentifs, notamment la situation matérielle des chercheurs doit être améliorée de façon assez substantielle pour conjurer la caisse de recrutement de la science fondamentale.

10. — Sur l'équipement culturel et social.

Qu'il y a lieu:

a) Sur l'équipement sanitaire et social:

1° D'améliorer la coordination entre les différents secteurs hospitaliers publics et privés;

2° De faire entrer la lutte anti-alcoolique dans la voie des réalisations plutôt que d'augmenter le volume des hôpitaux psychiatriques;

3° D'augmenter et d'améliorer les laboratoires existants;

4° D'augmenter les efforts pour l'enfance (l'enfance inadaptée) et les vieillards (maisons de retraite);

5° D'accentuer la prévention sociale sous toutes ses formes (service social, enseignement ménager, maisons familiales de vacances, centres sociaux, etc.).

b) Sur l'équipement scolaire et universitaire:

1° De rappeler le rapport et l'avis du 24 mars 1954 sur les constructions scolaires de l'enseignement du premier degré;

2° De porter les investissements relatifs aux enseignements du premier degré, du second degré, technique et supérieur, du chiffre notoirement insuffisant de 269 milliards prévus par le projet de deuxième plan, au minimum au chiffre de 397 milliards correspondant aux investissements jugés « inéluctables » par la commission du plan d'équipement scolaire, universitaire, scientifique et artistique.

ANNEXE A

SCRUTIN N° 1

Sur l'amendement déposé par le groupe de l'agriculture tendant à demander au chapitre IV qu'une réforme fiscale soit conçue de manière à favoriser le développement du plan.

Nombre de votants	155
Ont voté pour	76
Ont voté contre	72
Se sont abstenus	7

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (76).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Blondelle, Bohuon, Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Léonet, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Levieux, Russicaud, Séné.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Bertaux, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé, Waendendries.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bourgeois-Aubertot, Poilay, Serrure.

Ont voté contre (72).

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (F.O.), Haniquaut (C.F.T.C.), Rius (C.G.T.).

Groupe de l'artisanat. — M. Lecœur.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Harasse.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Lutfalla, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — MM. Gondouin, Le Ferme, Malterre.

C.F.T.C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C.G.T. — MM. Bouchaud, Duret, Frischmann, Furst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville, Tanty.

C.G.T.-F.O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cuculel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C.T. indépendants. — M. Dewez.

C.T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C.G.C.), Djilo (C.G.T.), Delavignette, N'Diaye (C.G.T.-F.O.), Rakotobé (C.F.T.C.).

Se sont abstenus (7).

Groupe de l'artisanat. — M. Ouvière.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Héreil.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — M. Ducros.

Groupe de l'Union française. — MM. Graëve, Jourdain, Monthé.

M. Ducros, qui est porté comme « s'étant abstenu », a déclaré avoir voulu, en réalité, voter « contre ».

SCRUTIN N° 2

Sur l'amendement déposé par le groupe des chefs d'entreprises tendant à remplacer le 1er alinéa du 1° du paragraphe V par le texte suivant: « Que l'augmentation de la masse salariale est un facteur favorable au développement des investissements et à la productivité et réciproquement ».

Nombre des votants	153
Ont voté pour	56
Ont voté contre	76
Se sont abstenus	21

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (56).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Blondelle, Bohuon, Chatras, Chauvin, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lepicard, Nové-Josserand, Prault, Robin, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — M. Boulland.

Groupe des coopératives. — MM. de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Bertaux, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé, Waendendries.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bourgeois-Aubertot, Poilay.

Ont voté contre (76).

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (C.G.T.-F.O.), Forget, Gauthier, Haniquaut (C.F.T.C.), Léonet, Lequertier, Milhau, Rius (C.G.T.).

Groupe de l'artisanat. — M. Lecœur.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, Harasse.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Héreil, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — M. Gondouin.

C.F.T.C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C.G.T. — MM. Bouchaud, Duret, Frischmann, Furst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville, Tanty.

C.G.T.-F.O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cuculel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C.T. indépendants. — M. Dewez.

Groupe de l'Union française. — MM. Djibo (C.G.T.), Delavignette, Monthé, N'Diaye (C.G.T.-F.O.), Rakotobé (C.F.T.C.).

Se sont abstenus (21).

Groupe de l'agriculture. — MM. Barré, Bidau, Bonjean, Bouchard, Chégut, Génin.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Canonville, Chopin, Dallant, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — MM. Ducros, Le Fermé, Malterre.

C.T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Richeron (C. G. C.), Graève, Jourdain.

SCRUTIN N° 3

Sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre de votants.................................. 158

Ont voté pour.......................... 101
Ont voté contre........................ 52
Se sont abstenus....................... 5

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (101).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. Blaise (C.G.T.-F.O.), Bonjean, Forget, Gauthier, Haniquaut (C.F.T.C.), Léonet, Lequertier, Milhau, Rius (C.G.T.).

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Harasse.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Héreil, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:

C.G.C. — MM. Ducros, Gondouin, Le Fermé, Malterre.

C.F.T.C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C.G.T. — MM. Bouchaud, Duret, Frischmann, Furst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville, Tanty.

C.G.T.-F.O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cuculel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C.T. indépendants. — M. Dewez.

C.T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Richeron (C.G.C.), Bourruet-Aubertot, Djibo (C.G.T), Delavignette, Graève, Jourdain, Lawrence, Monthé, N'Diaye (C.G.T.-F.O.), Poilay, Rakotobé (C.F.T.C.).

Ont voté contre (52).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Bidau, Blondelle, Bohuon, Chatras, Chauvin, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lepicard, Nové-Josserand, Prault, Robin, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Berlaux, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé, Waendendries.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Se sont abstenus (5).

Groupe de l'agriculture. — MM. Barré, Bouchard, Chégut, Génin, Tardy.

NOTA. — M. Montfajon, du groupe des activités diverses, porté comme ayant voté « contre », déclare avoir voulu voter « pour ».

ANNEXE B

RAPPORTS ANNEXES

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission des affaires sociales, par M. Jean Haniquaut.

Sur l'Equilibre de l'emploi (chap. VII).

La commission des affaires sociales s'est trouvée unanime pour regretter le peu de temps qui lui a été donné pour émettre un avis valable sur l'équilibre de l'emploi. Cependant, elle a étudié ce problème à travers les données actuelles du plan.

On est frappé par le caractère hypothétique du plan, basé sur des inconnues économiques non résolues. Concernant l'équilibre de l'emploi, il n'apparaît pas qu'il sera atteint, même en supposant que les objectifs généraux du plan soient eux-mêmes totalement atteints.

Il est prévu que des secteurs économiques devront augmenter leurs effectifs, mais, par contre, il en est d'autres qui seront amenés à diminuer les leurs. Compte tenu des chiffres prévus par le plan, on prévoit une occupation nouvelle de 220.000 salariés.

Toutefois, il y aurait lieu de tenir compte des migrations intérieures venant des départements algériens, qui risquent de fausser tout le problème, car l'apport de main-d'œuvre peut être important.

Sur le plan démographique, on constate que les chiffres fournis par l'institut d'études démographiques ont une valeur d'approximation. Le fait que cet organisme donne comme population « probablement active » les chiffres de 21.614.000 pour 1953 et 21.560.000 pour 1957, nous indique: d'une part, qu'il faut considérer les chiffres comme des ordres de grandeur et, d'autre part, qu'un certain équilibre démographique semble s'établir pendant la période de réalisation du plan.

La commission des affaires sociales s'inquiète toutefois des chiffres donnés par le ministère du travail concernant le nombre de chômeurs. En 1953, le chiffre moyen officiel des chômeurs secourus s'établit à 60.541; au 1er janvier 1954, il est de 61.880. Le rapport de la sous-commission des statistiques de la main-d'œuvre du plan nous indique (p. 4, 2e alinéa) que « l'expérience montre que si l'on multiplie par 5 le nombre de chômeurs secourus, et par 1,5 le nombre des demandeurs d'emploi, on obtient à peu près le nombre des chômeurs réels ».

Ce calcul donnerait les chiffres suivants:

61.880 × 5 = 309.400 ou 193.000 demandeurs d'emploi au 1er janvier 1594 × 1,5 = 289.500.

On voit donc que le chiffre des chômeurs voisine autour de 300.000. La présence sur le marché du travail de cette main-d'œuvre inoccupée doit encore s'augmenter du nombre de travailleurs agricoles qui passent annuellement de l'agriculture à l'industrie. Ils sont évalués au nombre de 50.000, chiffre approximatif; cependant, ce même rapport nous indique que ce chiffre est « inférieur de moitié au chiffre d'exode rural qui est donné traditionnellement pour la période 1930-1938 ».

Considérant les données du problème, en prenant acte des chiffres fournis, on constate que l'équilibre de l'emploi est loin d'être assuré par le nouveau plan. En effet, on est en présence d'un volume d'emplois nouveaux de 220.000, pour environ 250.000 demandeurs d'emploi.

Sans entrer dans la discussion du détail des prévisions d'emplois par secteur, dont on trouvera le tableau ci-après, une constatation s'impose, c'est le glissement de la main-d'œuvre d'un secteur à l'autre. Cela posera nécessairement des questions de migration d'une région à l'autre, donc des problèmes de logements.

Par ailleurs, cela pose le problème de la reconversion de la main-d'œuvre, tant par une orientation professionnelle et un apprentissage orienté en fonction des perspectives ouvertes par le plan, que par la formation professionnelle accélérée des adultes changeant de métier.

Aux professionnels du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, employeurs et salariés, mieux avertis que quiconque des réalités professionnelles, revient particulièrement la charge de définir les besoins en personnel, en nombre et en qualité. Ils doivent être systématiquement associés au fonctionnement des organismes d'orientation, de formation et de placement, auxquels sont intéressés les employeurs, les salariés et les familles des adolescents.

Le rôle naturel des pouvoirs publics est d'animer, de contrôler les activités privées. L'Etat doit susciter les initiatives, les soutenir si besoin est et, lorsque l'économie nationale l'exige, aider même les professions lorsque les moyens dont elles disposent sont insuffisants et se substituer à celles dont la carence est reconnue. Les organismes publics d'orientation, de formation et de placement ne peuvent faire un travail vraiment fructueux avec un égal souci d'éviter le malthusianisme ou la formation pléthorique, sans liaison étroite avec les représentants des professions et des familles, sans quoi ils demeurent loin des réalités et leur rendement est compromis pour le nombre comme pour les qualités d'adaptation.

Concernant l'agriculture et dans l'optique de l'équilibre de l'emploi, il y a lieu de se pencher particulièrement sur l'enseignement, la formation professionnelle et la vulgarisation en agriculture, ce qui aurait pour effet de diminuer les chances d'une accentuation de l'exode rural et de favoriser une promotion des populations agricoles.

Il y aurait lieu également, à ce sujet, de tenir le plus grand compte des avis des organisations professionnelles, patronales et ouvrières, ainsi que de l'importance de l'exploitation familiale en agriculture.

Dans l'exposé du plan qui nous a été remis, on trouve, à la page 189, un paragraphe ayant trait à l'âge de la retraite. On y trouve des arguments qui tendraient à promouvoir un recul de l'âge de la retraite. L'auteur y voit des avantages pour régler à la fois un problème de quantité et un problème de qualification de la main-d'œuvre. Cela pourrait peut-être se concevoir dans une économie dont l'expansion serait freinée par un manque de main-d'œuvre, mais, dans la conjoncture actuelle, il ne nous apparaît pas que ces arguments puissent être retenus. En effet, on constate que, dans les fonds de chômage, on n'arrive plus à replacer des hommes qui dépassent la cinquantaine et cette difficulté s'amplifie encore lorsqu'il

s'agit de personnel administratif ou de commandement. Dire qu'un cadre est déjà trop vieux pour être reclassé à quarante ans, est malheureusement un lieu commun.

Traiter ainsi du problème de l'âge de la retraite et lui donner une telle orientation dans un exposé d'un plan qui se fixe pour objectif le plein emploi nous apparaît léger ; si l'on veut aboutir à un prolongement de la vie professionnelle, il y a lieu de faire une étude sérieuse et d'en exposer les conclusions autrement que dans quelques lignes.

De même, on ne peut considérer le problème d'un plein emploi qui, « même si le plan était entièrement réalisé, ne serait atteint que de justesse », sans constater le nombre élevé de mères de famille qui sont astreintes à accomplir un travail salarié et auxquelles une politique sociale appropriée offrirait la possibilité de regagner leur foyer.

Le Conseil économique s'est penché sur l'ensemble des problèmes ayant trait à l'emploi de la main-d'œuvre et aux questions subséquentes.

Il a émis des avis qui apportaient des solutions valables.

Ce sont :

Le 7 novembre 1947, avis tendant à réglementer l'embauchage et le licenciement et à assurer la sécurité de l'emploi.

Le 23 juillet 1947, avis sur l'orientation professionnelle et l'apprentissage dans l'industrie et le commerce.

Le 11 décembre 1947, sur la formation professionnelle et l'apprentissage en agriculture.

Le 8 mars 1950, avis sur le travail clandestin.

Le 19 décembre 1950, avis sur le travail à domicile.

Le 9 juillet 1953, avis sur les problèmes que pose la recherche scientifique et technique.

Le 20 octobre 1953, avis sur la formation des ingénieurs et des cadres techniques moyens.

Le 8 décembre 1953, avis sur les causes générales du chômage et des moyens propres à le résorber.

Le 25 mars 1954, avis sur la formation des cadres, ingénieurs et techniciens de l'agriculture.

Toutes ces études restent d'une actualité saisissante, car il n'apparaît pas que les solutions présentées soient passées dans les faits.

Conclusions

Tout en réitérant le regret de ne pouvoir, faute de temps, pénétrer le détail des objectifs du plan dans les diverses secteurs de l'économie, la commission des affaires sociales ne conteste pas la valeur des travaux qui lui sont soumis pour avis.

Toutefois, elle reste inquiète sur les résultats qui ne procureront pas, semble-t-il, un équilibre de l'emploi de la main-d'œuvre, compte tenu du nombre des demandes d'emploi des chômeurs partiels ou totaux et du nombre de postes nouveaux de travail prévu par le plan, si à l'augmentation de la production ne correspond pas une augmentation du pouvoir d'achat des travailleurs et de leurs familles ; de plus, il y aurait lieu de veiller au juste équilibre de la production et de la consommation et de réintroduire dans le circuit des achats les groupes sociaux ayant un pouvoir d'achat particulièrement déficient.

Évolution des besoins de main-d'œuvre pour la période 1952-1957 (1).

	1952	1957	En plus (3)	En moins (3)
Population active employée dans l'agriculture :				
Hommes	4.000.000	4.000.000	»	»
Femmes	3.000.000	3.000.000	»	»
Main-d'œuvre salariée employée dans les secteurs de l'énergie, des mines, des industries de transformation du bâtiment et des transports :				
Énergie	393.205	372.000	»	21.000
Charbonnages	238.880	212.000	»	26.900
Gaz	35.211	30.500	»	4.700
Électricité	81.150	86.300	5.200	[illegible]
Carburants	47.968	50.200	2.200	»
Industries	3.029.945	3.081.700	52.000	»
Sidérurgie	136.000	134.500	»	1.500
Mines de fer	31.145	31.500	»	»
Autres mines et production de métaux non ferreux	28.800	30.700	2.000	»
Industries mécaniques et électriques	1.120.000	1.250.000	120.000	»
Industries chimiques	175.000	175.000	»	»
Industries textiles	539.000	520.000	»	19.000
Industries diverses	1.000.000	950.000	»	50.000
Bâtiment	719.000	894.000	175.000	»
Bâtiment (2)	622.000	795.000	173.000	»
Matériaux de construction	96.000	98.000	2.000	»
Transports	781.640	789.300	7.700	»
S. N. C. F.	419.000	393.000	[illegible]	26.000
Transports publics routiers	180.000	200.000	20.000	»
R. A. T. P.	34.540	34.000	»	»
V. F. I. L. et transports urbains	28.600	25.700	»	2.900
Marine marchande (personnel navigant)	54.300	57.500	3.200	»
Compagnies aériennes	17.200	25.600	8.400	»
Voies navigables	21.500	21.500	»	»
Ports maritimes	26.500	26.500	»	»
Postes	222.900	234.000	11.100	»
Totaux	....	....	318.000	137.900

(1) On a admis que les durées hebdomadaires de travail constatées en 1952 se retrouveraient en général en 1957. Toutefois, pour les secteurs où ces durées étaient inférieures à 40 heures, on a considéré qu'elles seraient de 40 heures en 1957.

(2) Électriciens compris. Il faut noter, de plus, que le nombre de chefs d'établissements de l'industrie du bâtiment s'élevait à 214.300 en 1952, dont 174.000 maîtres-artisans.

(3) Chiffres arrondis.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité, par M. Georges Lutfalla.

(Chapitre VI. — L'Equilibre monétaire et le financement des investissements.)

Le financement des investissements.

D'après le rapport du commissariat général, les investissements à la fois possibles et jugés nécessaires s'établissent comme suit dans la période 1954-1958, *fondés d'après une évolution prévisible du revenu national.*

Pour 1954, l'investissement brut global, réalisable sans inflation, a été estimé à 2.810 milliards — la propension à l'épargne étant supposée constante. Sur ce total, 2.057 milliards pourraient être affectés aux travaux visés par les diverses commissions de modernisation (1).

Pour les années ultérieures, sous le bénéfice d'un certain nombre d'hypothèses, les estimations seraient respectivement pour:

1955:

Investissement brut global .... 2.950 milliards.

Dont:

Investissements visés par les commissions...... 2.195 —

1956:

Investissement brut global .... 3.140 milliards.

Dont:

Investissements visés par les commissions...... 2.350 —

1957:

Investissement brut global .... 3.330 milliards.

Dont:

Investissements visés par les commissions..... 2.540 —

Il n'a pas été tenu compte des effets d'expansion — telle l'augmentation de l'épargne. De plus, selon certaines prévisions, les dépenses militaires ont été supposées s'établir à un niveau inférieur à celui des années précédentes. Le sens de l'évolution probable ayant été ainsi marqué, « ces estimations devront être ajustées chaque année en fonction de la situation économique et monétaire générale, afin d'éviter à la fois l'inflation et le sous-emploi ».

Il est, par ailleurs, possible de fixer l'ordre de grandeur d'un certain nombre de résultats, dès lors que les objectifs du plan se trouveraient atteints au terme du délai de réalisation. Ainsi, une augmentation de 25 p. 100 de la production nationale entraînerait:

Sans aggravation de la pression fiscale, un rendement d'impôts accru de .... 740 milliards.

Sans modification institutionnelle concernant l'épargne, un accroissement de cette épargne de .... 540 —

Soit, sous le bénéfice d'hypothèses très restrictives, un supplément de moyens de financement s'élevant à .. .. 1.280 milliards,

alors que l'effort supplémentaire des dépenses d'investissements entre 1953 et 1957, serait de moitié. « Il serait donc possible, précise le rapport du commissariat, de réduire le taux du prélèvement fiscal, et notamment des taxes sur le chiffre d'affaires, ce qui contribuerait efficacement à améliorer notre position compétitive vis-à-vis de l'étranger, ainsi qu'à élever le pouvoir d'achat des consommateurs ».

Quoi qu'il en soit, et pour l'immédiat, il importe de savoir par qui et dans quelle mesure les investissements économiques et sociaux des plus prochaines années vont être financés.

(1) Ne sont pas couverts par les travaux des commissions, certains investissements poursuivis à la diligence de l'Etat et des collectivités secondaires, soit pour l'exercice visé 153 milliards, et d'autres maîtres d'œuvre, y compris la Sarre, soit 300 milliards.

De l'appareillage du plan et du budget.

Il y a longtemps déjà que les travaux engagés et payés sur les crédits budgétaires représentent une masse relative fort importante eu égard à l'ensemble des investissements annuels. Or, il semble qu'au moins du point de vue de la technique de présentation, des modifications très importantes soient intervenues récemment.

Rappelons que, depuis 1948, les dépenses d'investissements avaient été systématiquement incorporées dans le budget. Un tel regroupement, par la limitation qu'il implique, permettait de fixer leur montant aux ressources des marchés monétaires et financiers. Plus encore, par une spécialisation naturelle, il autorisait l'affectation de certaines disponibilités, tout en préservant la Trésorerie. Telle est l'idée qui avait conduit à créer le fonds de modernisation et d'équipement.

Or, tôt ou tard, il fallait tirer les conclusions juridiques de cette « budgétisation » du fonds. La procédure administrative d'engagement et de payement, nécessairement stricte, était trop pesante. Dans le même temps, la contre-valeur de l'aide économique américaine, qui constituait une part très importante des ressources, tendait à s'amenuiser, pour disparaître, dès 1952. Ainsi, le Trésor, contraint d'assumer les charges résultant des investissements, quelles que soient ses disponibilités réelles, se trouvait engagé par le mécanisme qui avait été imaginé pour sa libération.

Aujourd'hui, le budget lui-même, en équilibre s'il s'agit des seules dépenses du train habituel de l'Etat, se trouve en déficit par l'inclusion des comptes provisionnels du fonds de modernisation. Aussi, le ministre des finances a-t-il abandonné ces modes de présentation du budget. En ce qui touche les investissements y demeurent les dépenses en capital des services civils (crédits de reconstruction et d'équipement des services civils, dommages de guerre). Pour le reste, le montant des investissements économiques, dont le financement est ou sera assuré par l'Etat, voire garanti par lui, sera encore de 480 milliards en 1954. Qu'il s'agisse donc de la position de principe ou de la situation de fait, l'allègement des charges du Trésor suppose un recours plus soutenu à des procédés de financement non public et, au premier chef, à l'épargne.

Financement des investissements de 1952 et 1953.

Il est inutile de revenir sur les conditions dans lesquelles les équipements ont été financés jusqu'en 1952. Un rapport présenté à l'assemblée générale du Conseil économique apporte une masse de renseignements chiffrés. Qu'il suffise de le compléter sur quelques postes essentiels, en ce qui concerne les annés 1952 et 1953.

Le *Bulletin mensuel de statistique* de mars 1954 donne les montants suivants pour les émissions de valeurs mobilières (en milliards de francs):

	1952	1953
	—	—
Actions: versements effectifs du public..........	67	54
Obligations: versements effectifs du public......	49	122
Emprunts du Trésor: long et moyen termes.....	217	46
Total (y compris groupements de sinistrés et collectivités publiques)........................	335	234

Ainsi, la contribution de l'épargne, au cours des deux derniers exercices clos, a-t-elle été bien moins importante. C'est également une contraction de la part de l'autofinancement qui doit être constatée. Il s'agit évidemment d'évaluations — particulièrement délicates et difficiles de mener à bien — qui ont été relevées dans le *sixième rapport de la commission des investissements* (1953), soit 736 milliards pour 1952 et 633 milliards pour 1953 (ce dernier chiffre est une prévision).

Enfin, le montant des crédits à moyen terme accordés au cours des exercices en cause, d'après le *huitième rapport annuel du conseil national du crédit*, se présente comme suit:

	1952	1953
	—	—
1. Effets de mobilisation de crédit à moyen terme	20	76
2. Prêts directs à moyen ou long terme consentis par des organismes spécialisés...	301	382
Total	321	458

Il faut retenir de cette statistique l'augmentation importante de 1953 sur l'année précédente. C'est un recours plus massif avec facilités du moyen terme — en définitive un recours plus accentué au système monétaire — qui a permis de maintenir le niveau de financement de 1953. Il importera, le moment venu, d'avoir présente à l'esprit cette conclusion.

Mais à faire bloc de ces moyens, les ressources prévisibles sont bien modestes au regard des besoins. Il importe donc que des réformes institutionnelles viennent soutenir des moyens existants, mais insuffisants.

I. — Des procédés de financement par l'épargne

« Le financement du nouveau plan de modernisation et d'équipement doit reposer d'abord sur le développement de l'épargne ». Telle est, dans sa concision lapidaire, l'une des conclusions du commissariat général (p. 150).

Une observation liminaire s'impose. S'agissant d'une planification souple, c'est-à-dire sans contrainte aucune des pouvoirs publics, aux fins du contrôle de la formation des épargnes et leur orientation vers tels investissements préalablement déterminés — il est assez difficile de s'assurer, au départ, voire en cours d'exécution du plan, les ressources nécessaires ou suffisantes à la réalisation intégrale des objectifs assignés. Ils peuvent, *a priori* et partiellement, être atteints en variant les conditions générales d'emprunt, soit qu'il s'agisse du taux d'intérêt nominal, soit qu'il s'agisse des avantages accessoires consentis au prêteur, fixant le taux de rendement net à un niveau supérieur au précédent, soit qu'il s'agisse enfin de clauses de remboursement avec index. Le marché des capitaux peut toutefois se révéler si onéreux que les amortissements des investissements impliquent une surcharge des coûts et, par ricochet, une hausse des prix qui font douter, en définitive, de l'avantage réel d'une expansion trop onéreuse. En réalité, le commissariat au plan a prévu l'objection: l'expansion doit être atteinte dans la réalisation concomitante d'un triple équilibre: celui des offres et des demandes des marchandises, celui du marché du travail dans le plein emploi, enfin celui de la balance des payements de la zone franc, sans aide extérieure.

Sous le bénéfice de ces remarques, les divers procédés de financement envisagés sont les recours au marché financier, à l'autofinancement, l'intervention de fonds publics et l'ouverture de crédit bancaire. Quels qu'ils soient, il s'agit, dans la plupart des cas, de recourir à l'épargne, constituée sous les formes les plus traditionnelles. Il importe de brièvement les passer en revue.

1. *Valeurs mobilières.* — Dans l'espoir de ranimer le marché des valeurs mobilières, le rapport envisage — comme l'avait déjà envisagé l'avis du Conseil économique du 13 novembre 1952 — quatre séries de mesures:

1° Protéger l'épargnant contre les effets de la dépréciation monétaire, en développant les obligations participantes, les obligations convertibles en actions et l'indexation des titres (l'index étant nécessairement lié à l'activité de l'emprunteur et à l'objet de l'émission). La commission des finances n'a rien à ajouter. Elle regrette peut-être une certaine timidité de l'autorité de la tutelle dans l'octroi des autorisations d'émissions des valeurs indexées;

2° Faciliter aux emprunteurs le recours au marché par l'assouplissement du régime des autorisations d'émissions, par la réduction du taux de l'intérêt à long terme, par la compression des frais bancaires, par la multiplication des emprunts locaux ou professionnels.

Sur ces divers points, la commission des finances insiste pour que soit mis fin au régime actuel des intermédiaires, réservant aux agents de change et aux banquiers en valeurs des fonctions identiques, alors que le retour des seconds à leur activité traditionnelle faciliterait l'accomplissement des désirs des entreprises en quête de capitaux, nonobstant les multiples recommandations qu'elle a faites en vue d'obtenir un abaissement du taux d'intérêt à long terme, notamment par une réforme du statut des sociétés anonymes;

3° Lutter contre une baisse excessive des cours, en veillant notamment au classement des titres et en variant la durée et les formules d'amortissement. La commission des finances n'estime pas, pour sa part, que ces mesures présentent l'importance décisive qui leur est accordée: la durée et les formules d'amortissement sont largement tributaires des besoins des prêteurs et des sujétions qui s'imposent à eux;

4° Prévoir la garantie de l'Etat ou des bonifications d'intérêt aux opérations nécessaires à l'exécution du plan, alors même que ces opérations ne présenteraient qu'une faible rentabilité ou que la personnalité de l'emprunteur serait peu connue des prêteurs.

Ces suggestions ont rencontré l'accord unanime des membres de la commission des finances. Il s'agit, somme toute, indirectement d'accorder un rang de priorité à des investissements jugés essentiels.

2. *Organismes de gestion de l'épargne.* — Le rapport, dans une formule particulièrement heureuse, rappelle que « la souscription sur le marché est de moins en moins le fait des épargnants eux-mêmes, de plus en plus celui d'organismes collectifs qui débarrassent l'épargnant du souci du choix et de la surveillance de son placement et lui assurent à la fois la sécurité et une liquidité plus grandes ».

En réalité, l'ampleur du mouvement en France est plus important qu'il n'est indiqué. Par ailleurs, il aurait été désirable de pousser plus avant l'analyse. Ainsi, aurait-on constaté, comme l'a rappelé en temps opportun, le Conseil économique, que, par l'intermédiaire de ces organismes de gestion et par une « prise sur le tas », le « Trésor public s'assure des modes et des sources d'alimentation privilégiés ». Ainsi « des ressources qui, naguère, affluaient sur le marché financier en vue d'investissements productifs ne s'y portent plus ».

Parmi ces organismes collecteurs sont les compagnies d'assurances, les sociétés d'investissements et enfin les caisses d'épargne.

Les opérations d'assurance sur la vie ont bénéficié d'importants avantages fiscaux. Les facilités de cet ordre accordées, il y a deux ans, ont eu des répercussions immédiates et favorables dans la « production des contrats ». Les facilités accordées récemment soutiendront cette production nouvelle. Elle se traduira par un accroissement des réserves mathématiques et, en définitive, par un surcroît d'investissements.

Cet accroissement de réserves mathématiques et ce surcroît d'investissements pourraient également provenir de l'émission de formules nouvelles, telles que les polices « indexées » ou tout autre contrat tendant à préserver, partiellement au moins, les souscripteurs contre une dépréciation monétaire. Si, du côté de la demande, il y a lieu de prévoir un engouement certain, du côté de l'offre, les perspectives sont et demeureront moins favorables tant que le Trésor voudra se réserver le monopole des emprunts indexés ou revalorisables destinés à constituer la contre-partie des réserves techniques des compagnies. Il faut, comme le recommande le rapport sous examen, que « le réemploi des fonds des sociétés soit assuré par l'acquisition *sur le marché des titres indexés* ».

Les *sociétés d'investissement* ont fait l'objet d'un long examen et d'un ensemble de recommandations auxquels la commission des finances se borne à renvoyer.

Elle voudrait cependant faire observer que, dans une période transitoire, la cotation des actions devrait être presque immédiate, dès lors que les créateurs de ces sociétés sont déjà connus des pouvoirs publics comme des gestionnaires de portefeuilles avisés et prudents.

Les *caisses d'épargne* ont reçu du législateur la faculté d'investir sur place une fraction des excédents de dépôts. Par cette voie a été particulièrement réglé le délicat problème de la couverture des emprunts communaux et départementaux. En réalité, la solution n'est pas aussi satisfaisante qu'il paraît car — faute d'un minimum de hiérarchie — des travaux sans utilité reconnue trouvent leur financement tandis que des ouvrages urgents attendent des fonds disposés à s'investir. Ceux-ci, il convient de le préciser, sont compris dans « les investissements non couverts par les commissions de modernisation ».

3. *Autofinancement.* — Sur cet important chapitre du financement des investissements de l'entreprise par ses « ressources propres », le Conseil économique s'est déjà longuement expliqué. Il constate que cette part a sensiblement diminué au cours de l'année 1953 (cf. les quatre grandes entreprises nationales).

La commission des finances ne partage pas l'optimisme du rapport suivant lequel « l'autofinancement a l'avantage de n'engendrer aucune charge financière pour l'avenir, ce qui, dans des secteurs tels que les charbonnages, l'électricité, la sidérurgie, la chimie de base, etc. permet précisément d'éviter des hausses de prix dans les années ultérieures ». Toute immobilisation nouvelle résultant d'un investissement, même par autofinancement, implique un amortissement accru et subsidiairement appelle un dividende plus élevé qui, vu sous une

certaine perspective, peut être présenté *économiquement* comme une véritable charge financière.

C'est d'ailleurs en se fondant sur la remarque d'après laquelle « l'autofinancement n'apparaît pas toujours dans les secteurs ou dans les entreprises dont le développement est le plus conforme à l'intérêt général » que notre Assemblée générale avait marqué sa préférence pour une répartition plus large des dividendes, par opposition aux pratiques de rétention conduisant à certaines affectations abusives.

La commission reconnaît, par contre, que dans certaines entreprises nationales, un aménagement relativement faible des tarifs pourrait faciliter le financement de certains grands ouvrages. Elle estime cependant que de telles pratiques devraient être exceptionnelles, tant elle est soucieuse de la restauration du marché financier.

II. — De l'intervention du système bancaire et de l'État

1. *Crédit bancaire.*

A. — La limitation à cinq ans de la durée des crédits à moyen terme, observe le rapport, ne permet pas toujours de financer les investissements dans de bonnes conditions. Il en est bien ainsi dans le cas d'équipements qui, techniquement, sont amortissables dans des délais de dix ans et plus. Il faut bien admettre, à cet égard, que le système actuel de financement à moyen terme a été appliqué dans des conditions très larges et qu'ainsi ce système s'est révélé libéral.

Quelle que soit l'appréciation, l'analyse présentée par le rapport est entièrement à retenir. Il convient de ne pas faciliter les confusions de fonction et d'instruments: « les crédits dont la base n'est pas une épargne, mais la monnaie elle-même, ne sauraient être fortement augmentés sans risques, aussi bien pour la monnaie que pour l'équilibre du système bancaire ».

Aussi, est-ce avec le plus vif intérêt que la commission des finances suivra les études du conseil national du crédit concernant la mise en place d'un mécanisme d'allongement de la durée des crédits consentis aux entreprises, rappelant d'ailleurs l'avis émis par le Conseil économique en date du 27 mai 1953, sur le rapport de M. André Malterre, s'exprimant en ces termes: « s'agissant de l'allongement de la durée des crédits à moyen terme, qui est souhaitable du point de vue industriel, afin de diminuer les incidences des amortissements financiers sur les prix de revient, il n'y a pas lieu néanmoins de le recommander, la plus grande partie des prêts à moyen terme étant financée par le recours au réescompte de la Banque de France et, au surplus, tout ralentissement dans le rythme des remboursements ayant pour effet de favoriser injustement des entreprises qui auraient déjà eu accès au crédit et, de ce fait, déjà bénéficié, pour la plupart, des précédentes diminutions du pouvoir d'achat interne de la monnaie, au détriment d'autres entreprises qui pourraient, quant à elles, avoir légitimement besoin de recourir au crédit; dans ces conditions, la seule solution valable réside dans le transfert au long terme du moyen terme consolidé, soit par le marché des capitaux, soit par les ressources propres des établissements publics, notamment le crédit national ».

B. — Abordant la recherche des garanties exigées des emprunteurs, le commissariat au plan retrouve les difficultés résultant du régime des privilèges du fisc et de la sécurité sociale.

Un important et prochain rapport présenté par M. Compeyrot sera discuté en assemblée plénière.

Toujours est-il que des commissaires ont demandé que les présentes notes signalent l'interprétation restrictive apportée par une récente circulaire. Un décret du 9 mars 1953 réglementant la délivrance de renseignements préalables à l' « exécution de formalités hypothécaires » a, en effet, prévu que les officiers publics et ministériels pourraient, en cas d'urgence, obtenir des conservateurs, à titre officieux, des renseignements verbaux sommaires. Ce texte a été interprété généralement d'une manière libérale. Ainsi, les établissements bancaires sans distinction pouvaient-ils solliciter ces informations.

Or, une lettre administrative du 30 janvier 1954 limite désormais, à titre d'expérience, ces renseignements aux seuls officiers publics et ministériels et aux établissements de crédit nationalisés. Les banques du secteur libre se trouvent, dès lors, écartées du bénéfice des communications. Il apparaît, dès lors, que le champ de cette expérience doit être étendu à tout établissement bancaire ou financier régi par les lois des 13 et 14 juin 1941. Pour ce qui concerne les *lois de programme*, la commission des finances se borne à rappeler que le Conseil, sur la proposition de M. André Philip, s'est saisi de l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire.

CONCLUSIONS

La commission des finances, du crédit et de la fiscalité conclut ainsi par une crainte fondée sur une incertitude. Elle admet parfaitement qu'en planification souple, le financement des investissements n'est pas trouvé par la seule énonciation des travaux à entreprendre ou des équipements à produire. Aussi, redoute-t-elle un trop grand optimisme du rapport.

Les commissaires souhaiteraient que le Trésor envisage plus largement son rôle. Ils savent que ses attitudes personnelles sont parfaitement compréhensibles, mais qu'elles sont néanmoins par trop égocentristes. Préoccupé avant tout de lui-même et de s'assurer ses aises, il étouffe certaines institutions qui, peu à peu paralysées, lui ménagent des concours de plus en plus parcimonieux. Cette tendance, loin de contribuer au développement de l'épargne, favorise les consommations ou, tout au moins, n'aide pas au renversement des tendances psychologiques d'une consommation moindre au profit d'une épargne accrue.

Il en est ainsi notamment par le retard apporté à suivre un grand nombre de recommandations formées par le Conseil économique, notamment dans son avis sur la réforme du marché boursier. Il en est ainsi par la réglementation restrictive des placements des sociétés d'assurance, qui établit un fossé entre les diverses branches de l'économie et l'assurance françaises. Tout ce que les rédacteurs du rapport attendent d'une reprise du marché financier ou d'une accélération de la production des assurances sur la vie risque de demeurer sans suite. Aussi paraît-il que, sauf modifications de certains errements, deux des plus importants moyens de financement n'offriront pas à la réalisation du plan le concours que certains en attendent.

Par ailleurs, la consolidation des crédits à moyen terme — quand elle est nécessaire — se fera obligatoirement par l'épargne des années prochaines. Ainsi, les fonds qui, normalement, auraient permis des investissements nouveaux seront mobilisés pour l'atteinte d'un objectif sans doute hautement souhaitable (la consolidation du système monétaire), mais risquent d'être distraits des objectifs du plan (1).

Il y aura là un arbitrage à exercer qui ne laissera pas de poser des problèmes délicats au ministre de l'économie nationale et aux autorités monétaires.

(1) Il pourrait n'en être pas ainsi, si des crédits à moyen terme d'un volume identique à celui des crédits consolidés étaient remis à la disposition des entreprises.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission des finances, du crédit et de la fiscalité, par M. André Malterre.

Sur la Fiscalité (chap. VI — 3°).

Le document intitulé « Exposé de la situation et du plan » consacre les pages 178 à 184 à l'étude de la fiscalité française. Il comporte essentiellement deux parties: l'une comprend l'analyse des défauts de notre système fiscal et l'autre propose un certain nombre de remèdes.

La commission des finances, du crédit et de la fiscalité est d'accord sur les critiques formulées par le commissariat du plan; elle fait, du reste, remarquer qu'elle-même a procédé à une analyse plus complète des défauts de notre système fiscal, dans un rapport en date du 13 janvier 1954, adopté par le Conseil économique au cours de sa séance plénière.

Elle tient, toutefois, dès maintenant, à faire trois remarques d'ordre général:

La première a trait à l'omission par le plan des problèmes posés par la prépondérance des impôts de consommation et leur incidence sur les prix des produits français;

La deuxième, au principe de la sélectivité fiscale;

La troisième, au fait que le commissariat du plan a négligé de chiffrer les moins-values de recettes provoquées par les aménagements qu'elle souhaite voir apporter à notre fiscalité.

1° Impôts directs. — Impôts indirects.

La commission des finances, du crédit et de la fiscalité avait constaté, dans ses précédentes études, que la charge fiscale moyenne était, pour les produits français, de 22,32 p. 100, 11,18 p. 100 pour l'Allemagne, 11,32 p. 100 pour les Pays-Bas, 9,55 p. 100 pour la Belgique et 6,85 p. 100 pour l'Italie.

Notre commission tient à affirmer avec beaucoup de force qu'un report de la charge fiscale présentée sous forme d'impôts indirects ne peut être effectué sur les impôts directs tant que ceux-ci n'auront pas fait l'objet d'une réforme complète.

Dans l'état actuel des choses, nos impôts directs, bien loin de compenser les injustices d'un système où prédominent les impôts de consommation, ne font que l'aggraver. Elle s'opposera donc, dans les conditions actuelles, à tout transfert de charge sans savoir, au préalable, quelles seront les réformes apportées aux impôts directs, et elle ne peut que constater sur ce point que le commissariat du plan est muet sur les principes devant présider à une réforme complète de ce type d'impôt.

2° Sélectivité.

En ce qui concerne le principe de la sélectivité, la commission des finances approuve les conclusions du commissariat du plan, lorsque celui-ci admet et souhaite que des distinctions, reposant sur la productivité de l'entreprise, où l'utilité économique du produit, puissent être apportées dans certains cas en matière fiscale et qu'une action s'exerce par la fiscalité, en vue de décourager les productions inutiles ou les investissements somptuaires. Mais c'est à juste titre qu'il ajoute que, « lorsque la multiplicité des régimes discriminatoires devient telle que nul ne peut discerner l'effet des mesures prises et que chacun put se fonder sur le régime appliqué à d'autres pour s'estimer lésé, lorsque les avantages anciens se perpétuent sans raison, le retour à l'égalité apparait comme la première des tâches à accomplir ».

C'est pour cette raison que, sur le plan pratique, la commission des finances du Conseil économique estime qu'il faut être prudent en matière de sélectivité fiscale, tant qu'une réforme plus approfondie de notre régime n'aura pas été effectuée et tant surtout qu'on n'aura pas simplifié considérablement notre système d'impôts.

Elle fait, en effet, remarquer que, dans le système anglais, qui est généralement considéré comme un système modèle, la sélectivité provient beaucoup plus de différences du taux que du fait des exonérations ou de privilèges. Comme on le verra plus loin, lorsque la commission des finances a estimé que, sans complications excessives, le principe de la sélectivité pouvait être appliqué, elle l'a défendu, notamment en ce qui concerne *la taxe sur la valeur ajoutée*.

3° Moins-values de recettes.

Sur le troisième point, la commission des finances n'a pas encore reçu du ministère des finances et plus particulièrement de la direction générale des impôts, les renseignements qu'elle avait demandés pour connaître le montant des moins-values fiscales provoquées par les mesures préconisées par le commissariat du plan. Dès qu'elle sera en possession de ces renseignements, elle les fera parvenir dans une note annexe à la commission des affaires économiques et du plan.

Ces observations générales étant faites, la commission donne son avis successivement sur les différentes modifications suggérées par le commissariat au plan.

1. *Institution d'une taxe sur la valeur ajoutée, comportant la déduction de la totalité de ces investissements.*

Le Conseil économique sait que le principe de la déduction de la totalité des investissements a été voté lors de la dernière réforme fiscale (1) et que la taxe sur la valeur ajoutée sera mise en application à partir du 1er juillet de cette année. Progressivement, du reste, à la déduction des investissements, s'ajoutera celle des prestations de services demandée également par le Conseil économique et la suppression de la taxe sur les transactions, dont la nocivité n'est plus à démontrer, par suite de son caractère de taxe à cascade.

Les avis du Conseil économique concernant la sélectivité de cette taxe ont été en partie suivis par le Parlement, bien que le système adopté soit quelque peu différent de celui préconisé par notre Assemblée. Remarque doit être également faite que nous avions préconisé une variation éventuelle du taux de la taxe sur la valeur ajoutée, selon la conjoncture économique. Le texte adopté par le Parlement permet, dans une certaine mesure, de mettre en application ce principe qui avait été voté à une large majorité par le Conseil écnomique. Toutefois, ce caractère de sélectivité n'avait pas été retenu par le commissariat du plan, mais nous pensons qu'en raison même de la mise en application d'une partie du projet de réforme fiscale du dernier Gouvernement, les suggestions du plan sont dépassées par les événements.

2. *Le commissariat au plan propose que l'on applique une méthode d'imposition identique pour les sociétés et les entreprises personnelles;* plus exactement, il demande que les entreprises personnelles puissent bénéficier d'une *option* en faveur du régime des sociétés ou du régime des personnes physiques. Le temps qui nous est imparti pour donner cet avis ne nous a pas permis d'étudier toutes les répercussions que comporterait cette importante innovation. Nous tenons toutefois à attirer l'attention de la commission des affaires économiques et du plan sur le danger d'adopter un tel principe sans avoir procédé, au préalable, à une étude approfondie. En effet, il serait à craindre que cette option donnée aux entreprises personnelles ne se traduise par des possibilités de fraudes et également par des complications dans notre système fiscal, car là se pose un problème d'ordre juridique, qui est très délicat à résoudre.

3. *Le commissariat au plan demande également une modification du régime des valeurs mobilières*, afin que les revenus de filiales, quel que soit le circuit emprunté, ne subissent qu'une seule fois l'impôt sur les bénéfices, qui est actuellement de 36 p. 100 pour les sociétés et la taxe de distribution, qui est de 18 p. 100.

Ainsi que le reconnaît le commissariat du plan, des aménagements ont été introduits dans le régime des valeurs mobilières, permettant un allégement des impôts qui pèsent sur les revenus des filiales. La législation fiscale actuelle est la suivante: les filiales sont exonérées, à condition que la société-mère détienne les actions depuis plus de deux ans et que ces

(1) Loi du 14 avril 1954.

titres représentent un pourcentage du capital de la filiale d'au moins 30 p. 100. Lorsque ces conditions sont remplies, les revenus de la filiale sont taxés seulement sur la quote-part de frais généraux de 25 p. 100 qui est imputée au revenu du portefeuille pour la différence de taux entre 18 et 36 p. 100. Par contre, l'exonération à la taxe proportionnelle est totale en ce qui concerne les revenus nets touchés par les filiales.

La proposition du plan arriverait donc, d'une part, à supprimer la double imposition de l'application d'une quote-part de frais généraux de 25 p. 100 sur les revenus du portefeuille et, d'autre part, à supprimer les conditions qui sont mises à la déduction totale, au titre de la taxe de 18 p. 100.

On conçoit que cette réforme soit souhaitable, car elle comporterait incontestablement une simplification de notre législation, qui pourrait être compensée, si elle devait entraîner une diminution trop importante des recettes fiscales, par une majoration du taux de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, ici, il convient de faire une remarque qui a son importance, c'est que, dans la mesure même où l'on réduit l'assiette de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe proportionnelle sur les entreprises personnelles, on rend inévitable l'existence de taux élevés qui sont reconnus pour être, d'une part, une source de fraude et, d'autre part, pour décourager les chefs d'entreprises de prendre des risques.

5. En ce qui concerne les réformes demandées concernant les coopératives, il semble que le commissariat au plan n'ait pas fait de distinction entre les diverses sortes de coopératives. S'agissant exclusivement des coopératives agricoles, notre commission ne peut que confirmer son point de vue constant en la matière, approuvé du reste par le Conseil économique à l'unanimité, qui lie l'imposition des coopératives agricoles à la condition expresse que le statut régissant actuellement ces mêmes coopératives se trouve assoupli. Le Conseil économique regrette que ses suggestions n'aient pas été retenues par les divers gouvernements qui se sont succédés ni par le Parlement. Elle estime que c'est, du reste, la seule solution permettant de résoudre ce problème délicat.

6. En ce qui concerne le régime appliqué aux artisans, la commission rappelle que satisfaction au moins partielle a été donnée au souci légitime du commissariat au plan, puisque la tranche des revenus artisanaux assujettie au taux réduit de 9 p. 100 sera élargie, si les décisions de l'Assemblée nationale deviennent loi.

La question la plus délicate est évidemment celle qui vise l'application aux artisans de la taxe sur la valeur ajoutée. Ceux-ci font, en effet, remarquer que cette taxe sur la valeur ajoutée ne comporte un intérêt que dans la mesure où les investissements sont possibles; or, l'artisanat fait remarquer que, dans l'état actuel des choses, le plus souvent, il ne bénéficie pas des crédits nécessaires pour procéder à ces investissements. La commission des finances a déjà eu l'occasion de faire remarquer, dans son dernier rapport sur le crédit, que cette constatation de l'artisanat était fondée et qu'il convenait de donner aux artisans des facilités supplémentaires pour s'outiller en matériel moderne. Du reste, l'avis de la commission est que tout le problème de l'artisanat devrait être repris dans son ensemble.

La notion de l'artisan doit être assouplie, de manière à ne pas entraver les efforts d'équipement de l'artisanat. Cette question doit, du reste, être étudiée par la commission des finances, du crédit et de la fiscalité dans le cadre de la saisine sur la situation des différentes catégories de contribuables au regard de l'impôt.

7. Le commissariat au plan propose de réduire les taux des droits perçus à l'occasion d'augmentations de capital et des prorogations de sociétés. Certes, une réduction des taux des droits est toujours, en soi, une chose agréable, mais, là encore, il faut chiffrer les répercussions sur le plan des recettes. Or, reconnaissons que, dans l'état actuel des choses, les taux aujourd'hui en vigueur sur les augmentations de capital sont les plus bas que nous ayons connus.

Par ailleurs, ce taux notamment lorsqu'il s'agit d'augmentations de capital par apport d'argent frais (1,40 p. 100), qui sont, en définitive, les seules opérations auxquelles doit s'intéresser le plan de modernisation et d'équipement, ne semble pas constituer un empêchement absolu à des émissions d'action; les difficultés sont ailleurs.

8. En ce qui concerne les fusions, dont le régime est le plus favorable que l'on ait jamais connu, puisque les tarifs actuellement en vigueur sont de 0,25 p. 100 et de 3 p. 100, jusqu'au 31 décembre 1954, ce qui prouve que le commissariat au plan a reçu satisfaction, il semble souhaitable que ce régime de faveur soit maintenu pour une année supplémentaire, à condition, toutefois, que ce délai supplémentaire soit utilisé pour faire connaître dans les milieux patronaux qui n'en sont pas toujours informés les facilités très grandes données actuellement en matière de fusion.

9. Les observations formulées en ce qui concerne les droits de mutation en matière de logement sont en partie exactes, puisque, pratiquement, surtout si l'on tient compte des frais de notaire, lorsqu'il s'agit d'une vente d'un immeuble n'ayant pas acquitté la taxe de première mutation, l'ensemble des droits et honoraires du notaire s'élève à 25 p. 100, et lorsque le droit de première mutation a déjà été payé, à environ 20 p. 100. Il va sans dire que des tarifs aussi élevés doivent être diminués, notamment en ce qui concerne les logements ayant un caractère d'utilité générale. Il y a lieu d'observer que divers aménagements des tarifs ont déjà été pratiqués, notamment en ce qui concerne la vente des appartements libres. Il ne semble pas que les diminutions de recettes fiscales puissent être très importantes, puisque les produits des droits de mutation en matière d'immeubles sont assez faibles et ne dépassent pas 26 milliards (1953).

10. La commission des finances du Conseil économique est également d'accord avec le commissariat au plan pour accepter une réforme du mode de perception des droits de succession, qui comporterait l'établissement d'une sorte de système d'abonnement. Il est souhaitable que des délais soient donnés pour que les héritiers puissent payer les droits, sans se trouver dans l'obligation de réaliser une partie de leur patrimoine. Il convient aussi que les contribuables, s'ils le désirent, puissent verser des acomptes, afin que leurs héritiers n'aient à verser pratiquement aucune somme au fisc, au moment de leur décès.

11. Le régime des amortissements accélérés est très souhaitable, mais il faut se souvenir que, dès maintenant, il est possible à toute entreprise, à condition d'en justifier le bien-fondé, de bénéficier d'un système d'amortissements accélérés. Ce système est, du reste, de droit dans certains cas. Il faut noter également qu'il y a une certaine contradiction entre la demande d'un régime d'amortissements accélérés et la demande de crédits à moyen terme de plus longue durée.

En fait, il suffirait de donner des instructions à la direction des contributions directes pour qu'elle accueille favorablement les demandes concernant un régime des amortissements accélérés, lorsqu'il s'agirait d'entreprises effectuant des investissements répondant aux objectifs du plan et autorisés par lui.

Quant au régime des plus-values, il est, certes, d'une extrême complexité. Il faut toutefois noter qu'en principe, les plus-values sont imposables au moment de leur réalisation et qu'au surplus la possibilité est déjà ouverte aux entreprises de réinvestir ces plus-values dans un délai de trois ans en franchise d'impôts, à condition qu'il s'agisse d'investissements ou de placements remplissant certaines conditions.

12. Par contre, en ce qui concerne l'exonération des revenus investis sous forme d'épargne, la commission des finances ne peut que rappeler la position prise par elle et par le Conseil économique lors de la discussion du projet de réforme fiscale présenté par le gouvernement de M. Joseph Laniel. La déduction de l'épargne de la surtaxe progressive n'avait pas été retenue, pour une série de raisons qui ont été exposées dans l'avis voté à une très large majorité par le Conseil économique.

La seule exception admise par le Conseil concernait des investissements effectués en vue de bâtir des logements nouveaux. Il ne semble pas que le Conseil ait à revenir sur cette position. Le fait même que l'administration n'a pas encore mis au point le règlement d'administration publique réglementant cette facilité accordée par la dernière réforme fiscale montre surabondamment les difficultés auxquelles son application se heurte.

CONCLUSIONS

La commission approuve pleinement la conclusion du plan, soulignant que, quel que soit le système fiscal, même si celui-ci est réformé d'une façon correcte, il sera mauvais s'il n'est pas strictement appliqué. D'abord, parce que toute fraude importante oblige à fixer des taux plus élevés qu'il ne serait nécessaire et, ensuite, parce qu'il n'y a pas de véritable concurrence entre une entreprise honnête et un fraudeur.

La commission souligne, pour terminer, la nécessité de continuer la réforme de notre fiscalité.

La première réforme introduite, l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée ne devra pas être compromise par de multiples exonérations et privilèges.

En outre, il importe d'améliorer notre système d'imposition directe, afin d'obtenir une répartition plus juste et plus conforme à la réalité des revenus de chaque contribuable, tandis que l'étude des correctifs aux anomalies résultant des impôts de consommation devra être activement poursuivie en vue d'aboutir à des mesures concrètes.

BALANCE DES PAYEMENTS EXTÉRIEURS

Rapport présenté, au nom de la commission des affaires économiques et du plan, par M. André Philip.

Le chapitre VIII du plan sur la balance du commerce des payements extérieurs, après avoir procédé à une analyse de la balance actuelle des payements et des prévisions possibles dans les cinq prochaines années, s'efforce de définir d'une façon peut-être un peu trop sommaire et concentrée, les éléments d'une politique d'exportation.

Je voudrais dans ce rapport examiner d'abord la situation du commerce extérieur, puis les prévisions à court terme, comme conséquence des mesures de « libé-taxation » prises par le dernier gouvernement, enfin les données générales de notre problème du commerce extérieur.

A. — La situation du commerce extérieur

1° La balance des payements dans la zone franc est évaluée comme suit au cours des trois dernières années:

Importations:

1951	3.723	millions	de dollars.
1952	3.112	—	—
1953	2.954	—	—

Exportations:

1951	2.860	millions	de dollars.
1952	2.415	—	—
1953	2.519	—	—

Déficit commercial: passe de 863 à 435 millions de dollars.

Au cours de la dernière année, les éléments non commerciaux de la balance ont fourni un solde positif d'environ 200 millions. Ceci provient, dans une faible mesure, des recettes du tourisme, la plupart des francs dépensés à cette occasion ayant été acquis sur le marché parallèle, mais plutôt, des dépenses de l'armée américaine en France, ainsi que des ouvrages de construction de l'infrastructure d'aviation.

Au total, la balance des payements courants, qui était déficitaire d'un milliard de dollars en 1951, ne l'a plus été que de 650 millions en 1952 et de 220 millions en 1953. Comme l'aide américaine, essentiellement en vue de l'Indochine, a dépassé 350 millions de dollars au cours de la même année, il y a eu un solde positif de la balance des payements courants, qui a permis de diminuer l'endettement de la France et d'augmenter, dans une faible mesure, les réserves du fonds de stabilisation;

2° Pour 1954, on peut s'attendre à ce que continue l'amélioration de notre balance commerciale, tant par la stabilisation des importations, dont les prix conduisent actuellement à des termes d'échange favorables, que par une légère amélioration de nos exportations, mais il ne faut pas oublier que si notre balance est positive par rapport aux pays non sterling de l'O. E. C. E. (exportations supérieures, pour le premier trimestre 1954, de 6,8 p. 100 à nos importations), elle reste déficitaire vis-à-vis de la zone dollar, où les importations ne couvrent que 54 p. 100 des exportations et surtout dans la zone sterling où elle n'en couvrent que 35 p. 100.

C'est donc malgré un déficit notable tant dans les rapports avec le sterling qu'avec le dollar que l'équilibre de notre balance peut être assuré essentiellement grâce à l'aide américaine. Or, celle-ci se trouve, en fait, liée avec les opérations d'Indochine. On prévoit, pour 1954, une aide de 400 millions de dollars pour le budget des forces du corps expéditionnaire, et de 335 millions de dollars pour l'armée vietnamienne, ces dernières sommes ne faisant, d'ailleurs, que transiter et correspondant à des dépenses dont les unes sont effectuées en francs, les autres en devises étrangères.

Il est difficile de faire le compte exact, dans les conditions actuelles, de ce que rapporte l'Indochine comme devises par rapport à ce qu'elle nous coûte, soit en devises, soit en francs. Quant aux commandes « off shore », liées à des contrats de fournitures de matériels, elles sont réglées avec quelque retard et continueraient à fournir des devises, même après la suspension d'opérations nouvelles et c'est ainsi que l'on règle, en 1954, des contrats de fin 1952, début 1953, mais il ne faut pas oublier qu'une partie de ces contrats a été escomptée, en particulier par l'avance des 100 millions de dollars de l'Import-Export Bank, dont le remboursement est actuellement en cours.

Il faut reconnaître que, dans l'hypothèse d'un accord international arrêtant les hostilités en Indochine, la France obtiendrait rapidement une amélioration de sa situation budgétaire interne par la réduction de ses dépenses en francs, mais elle connaîtrait une diminution sensible de l'aide américaine en dollars, qui pourrait se traduire par l'apparition d'un nouveau déficit de la balance des comptes, à moins qu'une compensation ne soit établie par l'accentuation d'une aide américaine, dans le cadre d'une politique européenne de sécurité.

B. — Nous sommes donc dans une incertitude sur la situation de la balance des payements en 1954. Une chose est certaine: le « dollar gap » subsiste, bien que camouflé, d'une part par l'aide américaine, d'autre part par des mesures artificielles de restriction des importations.

Quelle va être, à court terme, la répercussion des mesures de « libé-taxation » prises par le Gouvernement en avril dernier ?

En avril, on se souvient que, sous la pression amicale, mais énergique de nos partenaires, à l'O. E. C. E., le pourcentage de produits libérés dans le cadre de l'O. E. C. E. est passé de 18 à 53 p. 100. Mais, sur un grand nombre des produits libérés, a été établie une taxe provisoire de transfert de 15 ou 10 p. 100 suivant les cas, destinés à pallier les conséquences nocives que certains craignaient de la libération. En fait, 25 p. 100 seulement des produits ont été libérés sans taxe, soit 56 p. 100 pour les matières premières, 20 p. 100 pour les produits finis, 16,3 p. 100 pour les produits agricoles. Si on ajoute les produits libérés avec taxe, il semble bien que le pourcentage de 53 p. 100 corresponde à des taux réels de moins de 40 p. 100 pour les produits agricoles et à peine supérieurs pour les produits industriels finis.

Dans une audition devant votre commission, M. Clappier a donné les chiffres suivants sur la moyenne des licences demandées au cours du dernier mois pour les produits libérés.

Les chiffres ont atteint:

560 millions pour la première semaine;
1.330 millions pour la deuxième semaine;
426 millions pour la troisième semaine;
418 millions pour la quatrième semaine;
378 millions pour la cinquième semaine;
942 millions pour la sixième semaine.

Il est trop tôt pour connaître les importations réelles effectuées au moyen de ces licences.

Lors de la première libération du 1er octobre 1953, il y avait eu, dès le début, un rush sur les licences, puis 40 p. 100 d'entre elles n'avaient pas été utilisées. Si l'on suppose un déchet semblable, on arriverait à une moyenne mensuelle à peu près égale à celle des importations de ces mêmes produits au cours des six derniers mois. Il semblerait donc que la taxe aurait à peu près compensé les conséquences de la libération. La taxe de 15 p. 100 pose d'ailleurs toute une série de problèmes et ne manquera pas de soulever des difficultés, tant auprès de nos partenaires de l'O. E. C. E. que lors de la prochaine session du G. A. T. T. en octobre.

1° Le G. A. T. T. n'autorise de telles taxes de transfert que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, la taxe devant alors être générale et uniforme. Or:

a) La taxe n'est pas prélevée sur la plupart des matières premières importées, car cela aurait été un élément général

de hausse des prix. Il semble déjà regrettable qu'elle le soit sur un certain nombre de biens d'équipement dont les prix étaient supérieurs aux prix français correspondants, ce qui risque de se traduire par certaines hausses de prix de revient dans l'industrie française;

b) Le double taux de 15 et 10 p. 100 est contraire aux règles du G. A. T. T. bien que présentant un avantage et offrant la possibilité d'une réduction ultérieure et par catégorie des produits, du taux de la taxe;

c) La taxe s'applique à tous les produits libérés dans le cadre de l'O. E. C. E., mais alors uniformément, quelle que soit l'origine des produits.

Les importations américaines se trouvent donc être soumises à la taxe en question sans bénéficier de la libération, et il faudra s'attendre à une assez vive réaction des Etats-Unis.

2° On peut se demander si nous n'allons pas rencontrer une vive réaction de la part des autres pays membres de l'O.E.C.E. qui, lorsqu'ils ont reconnu que des décisions françaises constituent un effort appréciable, ne semblent pas avoir complètement mesuré la répercussion de la taxe de 15 p. 100. S'il n'y avait pas l'O. E. C. E. et le G. A. T. T., il y a longtemps que les autres pays auraient répondu par des mesures de rétorsion défavorables à nos exportations. Nous risquons très rapidement de trouver cette menace particulièrement grave car — comme nous l'avons vu — le solde de la France reste positif par rapport aux pays européens et notre situation s'aggraverait rapidement si ces pays prenaient contre nous des mesures discriminatoires.

Dès maintenant l'O. E. C. E. nous a recommandé de passer rapidement à une libération de 75 p. 100, atteignant un minimum de 60 p. 100 sur chacun des trois secteurs. Il est certain qu'en octobre, où une revision générale des règles du G. A. T. T. doit être effectuée, il se trouvera une grosse majorité pour restreindre l'application de l'article 2 et s'opposer à l'interprétation qu'en a donnée la France. Nous serons alors obligés ou de supprimer nos restrictions et, en particulier, notre taxe de 15 p. 100, ou d'assister à des mesures de rétorsion de la part de nos partenaires.

Certes, nous pouvons invoquer la disparité, malgré tout assez incertaine, entre nos charges sociales et fiscales et celle de certains pays voisins, demander en particulier la ratification par tous nos partenaires de l'O. E. C. E. de la convention internationale sur l'égalité des salaires masculins et féminins; il n'en reste pas moins que, dès maintenant, un certain nombre d'importateurs se réservent et retardent leurs commandes pour n'y procéder qu'à la fin de l'année, après la session du G. A. T. T.

Il faut, à ce sujet, constater une fois de plus que la structure administrative française ne comporte pas un ministère du commerce extérieur, comme l'a réclamé, à différentes reprises, le Conseil économique. Le ministère de l'agriculture, comme celui de la production industrielle, abordent les problèmes du point de vue du seul marché interne, qu'ils veulent protéger contre la concurrence étrangère, sans s'apercevoir que certaines des mesures prises peuvent aboutir à la réduction de nos possibilités d'exportations et à l'éviction de la France des marchés étrangers au profit d'autres concurrents européens.

3° On peut se demander quelles seront les répercussions sur la France de mesures monétaires actuellement envisagées par certains de ses partenaires, en particulier l'Allemagne et la Grande-Bretagne, mesures tendant à revenir par étapes à une certaine convertibilité limitée; bien que fort différents de la convertibilité classique, les systèmes envisagés risqueraient de mettre fin à l'union européenne des payements ou de rendre tout au moins son fonctionnement difficile et de limiter ses attributions. Comment la France pourrait-elle s'adapter à cette nouvelle situation ? En fait, nous sommes aujourd'hui sous un régime de taux de change multiples; les industries qui reçoivent d'une part, une aide à l'exportation, d'autre part, une protection supplémentaire travaillent, en fait, avec un franc dévalué de 15 p. 100, alors que celles de la communauté charbon-acier utilisent le franc à sa parité réelle.

Une dévaluation, si elle s'accompagnait de la suppression de la protection supplémentaire et de l'aide à l'exportation transférée à une aide aux importations de matières premières pour maintenir les prix stables, clarifierait la situation, mais elle créerait une situation inextricable dans le marché commun charbon-acier où les entreprises utilisent, en fait, un franc dont la valeur est supérieure à celui du reste de l'économie nationale. Le *statu quo* semble préférable, mais à condition d'utiliser à plein les moyens d'action sélective que pourrait nous procurer un système de taux de change multiples.

C. — Les mesures a prendre

Nous sommes arrivés à la conclusion:

a) Que le déficit de la balance des comptes reste menaçant en 1954;

b) Que nous serons obligés d'ouvrir davantage nos frontières et d'accroître dans une certaine mesure nos importations, si nous ne voulons pas subir, en particulier dans l'Europe continentale, une réduction qui pourrait être sensible de nos exportations.

La prolongation de la situation actuelle est impossible. On invoque, en effet, sans cesse des disparités tant des charges fiscales et sociales que des prix, alors que la différence entre la moyenne de nos prix et la moyenne des prix étrangers est nettement inférieure à la différence entre les prix des diverses industries, ou dans la même industrie, entre les prix des diverses entreprises. Enfin, avec la taxe de 15 p. 100, nous sommes revenus à une protection douanière moyenne de l'ordre de 30 à 35 p. 100, nettement supérieure aux pires disparités de prix existantes.

Le développement des exportations françaises et l'équilibre futur de notre balance des comptes est donc lié, comme le montre fort bien le plan, à une réorganisation de structure interne et un développement de la productivité permettant un abaissement rapide des prix de revient.

Les auteurs du plan espèrent que, par les mesures indiquées dans les autres chapitres, on pourrait parvenir, dans les cinq années à venir, à maintenir à peu près la valeur actuelle des importations, malgré une augmentation de 25 p. 100 du produit national. Ils fixent, par ailleurs, comme objectif une augmentation des exportations de l'ordre de 350 milliards portant les recettes de 870 milliards de francs à 1.230 milliards. Ils espèrent obtenir ce résultat par une augmentation considérable des exportations agricoles passant de 100 à 230 milliards et un accroissement de 20 p. 100 des exportations industrielles.

Ici se posent trois questions d'ailleurs étroitement liées:

Vers quels pays les exportations pourraient-elles être développées ?

Sur quels produits les efforts devraient-ils être concentrés ?

Par quels moyens le résultat pourrait-il être obtenu ?

1° Dans notre rapport du 11 juin 1953, nous avions analysé les possibilités des exportations vers les différentes régions du monde.

Il y a peu à ajouter aux conclusions qu'avait alors adoptées le Conseil économique.

Du côté de l'Amérique, nous nous heurtons toujours tant à des droits de douane élevés qu'à la complexité des classifications et des méthodes d'évaluations américaines. Les espoirs modérés qu'avait pu susciter le rapport Randall ne se sont point, pour l'instant, matérialisés, l'administration ayant dû reculer devant l'opposition du Sénat. The Treatise Agreement Act n'a été renouvelé que pour un an sans modifications sensibles, l'administration reste donc liée et ce n'est qu'après les élections de novembre, dans l'hypothèse d'un succès démocrate, que l'on pourrait espérer un allégement des restrictions américaines.

Néanmoins, malgré le protectionnisme, des possibilités d'exportations restent ouvertes à l'Europe et à la France en particulier, car le marché américain étant en constante expansion, tant par l'augmentation régulière de la population (les Etats-Unis sont la quatrième puissance du monde pour la natalité, avec un taux de 23,4 pour mille, après le Japon, les Indes et le Canada et la population augmente avec un rythme de près d'un million par an) que par l'accroissement régulier des revenus. Mais il importe que les exportateurs américains prennent conscience des difficultés particulières de ce marché et acceptent de s'y adapter.

D'une part, il est erronné de parler du marché américain, en le considérant comme un tout. Les Etats-Unis comprennent au moins sept régions très différentes les unes des autres, le revenu par tête d'habitant variant de 882 dollars dans le Sud-Est à 1.610 dans le Far-West, chaque région correspondant d'ailleurs à un type tout à fait spécial de distribution des dépenses au sein d'un même revenu. Seules, des études régionales peuvent permettre de connaître les possibilités d'absorption particulières de chacune de ces régions.

D'autre part, les Américains ne sont pas prêts à prendre le risque de traiter avec un étranger, s'ils n'ont pas l'assurance de livraisons promptes et suivies.

Il importe, avant de commencer une campagne de publicité, d'avoir stocké les produits dans le pays et de s'être mis en

rapport avec une firme américaine disposant d'une organisation de vente perfectionnée. Seules, de très grosses entreprises ou des coopératives groupant les produits d'un grand nombre d'entreprises, non seulement françaises, mais d'autres pays d'Europe, sont capables de faire les investissements de base nécessaires pour pouvoir pénétrer sur ce marché.

Le marché américain peut aussi s'ouvrir de plus en plus à des exportations de matières originaires de nos territoires d'outre-mer, mais, ici encore, ce n'est possible que dans le cadre d'un programme général de développement assurant des fournitures régulières et stables.

2° Les négociations sont en cours pour le développement du commerce Est-Ouest. Celui-ci reste pour l'instant très limité puisque, pour l'ensemble des pays de l'Europe occidentale, il n'a représenté l'année dernière que 2,9 p. 100 des importations et 2,7 p. 100 des exportations contre 8,1 et 7,3 en 1938. Pour l'Allemagne, la proportion est tombée de 13 p. 100 en 1938 à 1,2 p. 100 en 1953.

Des possibilités de progrès existent, mais la récente réunion des experts à Genève a montré que si les pays de l'Est sont acheteurs d'un grand nombre de nos produits, il leur est assez difficile de nous fournir, en échange, des marchandises correspondant à nos besoins à des qualités et des prix convenables, sauf pour certaines matières premières, le pétrole en particulier, que la France pourrait se procurer dans de bonnes conditions, en se libérant, à cette occasion, de certaines restrictions internationales peu conformes à ses intérêts.

Dans la mesure où ce commerce se développe, il tend, à l'heure actuelle, à laisser un solde positif aux pays de l'Europe occidentale, solde couvert par des payements d'or provenant de stocks accumulés par l'U. R. S. S. au cours des dernières années.

Il serait dangereux d'orienter trop brusquement et trop complètement la production de certaines de nos entreprises vers un type d'exportation déséquilibrée, qui pourrait se traduire par les fermetures de débouchés, le jour où les stocks d'or accumulés auraient été liquidés.

Nous ignorons quelle est la production d'or annuelle sur laquelle on pourrait régulièrement compter pour effectuer des soldes de payement. C'est dire que si ce commerce doit être encouragé, il ne faut pas en attendre des progrès suffisamment sensibles pour résoudre les difficultés que nous rencontrons par ailleurs; ces progrès pourraient cependant être plus importants, si nous connaissions avec précision la production annuelle d'or en U. R. S. S. et le montant de ce métal dont l'U. R. S. S. peut normalement disposer chaque année pour couvrir un solde débiteur de sa balance.

3° Le problème fondamental reste celui de la Grande-Bretagne et du Commonwealth britannique, qu'il s'agisse des exportations de produits agricoles ou manufacturés vers la Grande-Bretagne ou de biens d'équipement vers les pays du Commonwealth.

Du côté de la Grande-Bretagne, nous sommes actuellement devant une situation curieuse. Ce pays achète chaque année 1.200 milliards de francs de denrées alimentaires; la France ne lui en fournit que 15 milliards, soit un peu plus de 1 p. 100. Sur 6 milliards de francs de pommes de terre nouvelles importées en 1953, la France en a vendu 200 millions; sur 19 milliards de tomates, 3 millions; sur 3 milliards et demi de raisins, 180.000 francs. Enfin, sur 9 milliards de pommes importées en Grande-Bretagne, la France en a vendu pour 4 millions de francs.

Or, la France fut jadis le verger de la Grande-Bretagne. Aujourd'hui, la viande et le beurre viennent du Danemark, les œufs et le fromage de Hollande, les agrumes d'Espagne, les fruits et le vin d'Italie.

Il semble qu'un grand effort pourrait être fait pour reconquérir une partie du marché britannique, mais, pour cela, certaines conditions doivent être réalisées.

a) La Grande-Bretagne est devenue un pays d'économie populaire où le pouvoir d'achat s'est fragmenté entre les diverses classes sociales. Elle a cessé d'être un marché de produits de luxe coûteux, pour devenir un marché de biens étrangers où se livre une âpre concurrence.

b) Les goûts britanniques ne sont pas les nôtres et nos exportateurs doivent accepter de s'adapter à des goûts que nous ne comprenons pas. L'Anglais préfère les raisins épais et peu parfumés, les pêches jaunes et charnues, les petites tomates rondes et dures.

Si nous voulons reconquérir ce marché, il s'agit de produire ce que l'acheteur nous demande et non d'essayer de lui imposer notre goût, même si nous le croyons supérieur.

c) L'importateur britannique ne veut pas avoir à faire des triages et des réassortiments. Il veut acheter des produits standardisés qu'il commande par téléphone et qu'il revend sans les avoir touchés, ni même regardés.

Notre exportation ne pourra renaître que dans la mesure où elle se fera sous forme de types standardisés avec label de qualité et contrôle sévère de nos exportations, pour donner à l'acheteur les garanties nécessaires.

Enfin, les exportations ne pourront se faire que par grandes masses en ayant préalablement groupé l'ensemble des vendeurs.

C'est ainsi que l'Afrique du Sud expédie vers l'Angleterre des produits alimentaires par chargements complets sur bateaux frigorifiés. A Londres, un bureau de ventes est informé à l'avance des dates d'expédition et d'arrivée et répartit les marchandises entre les grossistes avant qu'elles soient débarquées.

La France peut, si elle le veut, reconquérir le marché agricole britannique. Il y a cinquante ans, ni les Danois, ni les Hollandais ne pouvaient rivaliser avec nous sur le plan alimentaire avant qu'ils aient mis au point les méthodes coopératives qui ont assuré le succès de leurs exportations vers la Grande-Bretagne.

La France peut en faire autant pour les primeurs, les fleurs, les œufs, les vins et la viande, si elle oriente sa production vers les variétés demandées par les Britanniques, si elle réglemente sévèrement la commercialisation pour éviter toute fraude et ne laisse exporter que des produits normalisés et standardisés.

Un grand effort peut être accompli et peut rapidement aboutir à des résultats efficaces.

Par ailleurs, nos exportations doivent être concentrées sur les pays du Commonwealth et porter sur les biens d'équipement que recherchent ces pays pour leur développement industriel, qu'il s'agisse des Dominions ou des pays du Moyen Orient, actuellement en plein développement commercial, qui appartiennent à la zone sterling.

En même temps, une politique commune d'investissements devrait être recherchée entre la Grande-Bretagne et l'ensemble de l'Europe en les liant par des contrats d'achat à long terme. L'Europe dans son ensemble s'engagerait, sur une période de 5 à 10 ans, à acheter à des prix garantis les matières premières fournies par le Commonwealth en échange d'achats correspondants de biens d'équipement européens et, une ou plusieurs banques publiques d'investissements, établies en liaison avec la Grande-Bretagne — et peut-être commune entre l'Europe et la Grande-Bretagne — pourraient en établir les moyens de financement à long terme.

Enfin, il y aurait intérêt à chercher un accord général entre l'Europe continentale et l'ensemble de la zone sterling, conformément à la résolution établie par l'Assemblée de Strasbourg.

4° Enfin, nous ne pouvons que regretter le retard qui a été pris dans ces dernières années et les hésitations de la France dans la voie qu'elle avait elle-même ouverte d'unification économique progressive de l'Europe.

Il y a des possibilités d'expansion commerciale entre les nations du continent européen qui dépassent les possibilités ouvertes, tant par les Etats-Unis que par les pays de l'Est ou le Commonwealth britannique.

Il ne faut pas oublier qu'à l'heure présente, malgré toutes les difficultés qu'elle rencontre, la France a un solde positif de sa balance dans ses rapports avec les autres pays européens. La création du marché commun charbon-acier a permis une augmentation sensible des échanges dans ces deux pays. Une coordination plus poussée en matière de transport, des progressions réelles dans le domaine du Pool vert à réaliser produit par produit, permettraient une augmentation générale des échanges dont tous les pays seraient bénéficiaires.

Une politique commune d'investissements pour réaliser des programmes d'ensemble dans des industries motrices de la vie économique favoriserait une expansion générale des échanges, cependant qu'une politique d'expansion coordonnée nous mettrait tous dans une position plus favorable pour conquérir des marchés aussi difficiles. Le ralentissement constaté, pendant ces deux années, dans ce domaine, est pour tous, et pour la France en particulier, une source supplémentaire de difficultés.

5° Dans ses rapports précédents, le Conseil économique a déjà indiqué les mesures techniques permettant à la France de faciliter le développement de ses exportations. Nous n'y reviendrons que pour rappeler l'importance de l'amélioration et de la réduction du coût du crédit à l'exportation et pour rappeler une fois de plus qu'une politique à long terme doit

être axée moins sur une aide directe à l'exportation — qui ne pourra se maintenir longtemps — que sur une aide à la production des marchandises destinées à être exportées moyennant engagement de la part des bénéficiaires de cette aide, individuellement ou par l'intermédiaire de leur organisation professionnelle, de consacrer à l'exportation un pourcentage important du supplément de production ainsi obtenu.

Depuis maintenant près de deux ans, la France dépense chaque année plus de 100 milliards à soutenir artificiellement ses exportations. La même somme serait beaucoup plus utilement employée si elle soutenait, en particulier dans les industries exportatrices, les affaires d'accroissement de productivité, d'abaissement des prix de revient, de conditionnement de la vente, d'orientation, enfin, de la production vers les types et formes de marchandises que réclame la clientèle étrangère.

Nous revenons encore une fois au problème fondamental de notre pays. Il s'agit de substituer à la protection des structures existantes une aide à la transformation de ces structures et à la modification des conditions de production. Des sommes importantes, tant dans l'agriculture que dans l'industrie, sont consacrées à garantir des formes de production périmées, qui empêchent l'abaissement de leurs prix.

Il importe d'en abandonner certaines, d'en spécialiser d'autres, d'aider partout celui qui fait un effort sincère pour sortir de la situation présente, s'adapter au marché et abaisser ses prix de revient. Seule, une politique continue et énergique permettra le redressement nécessaire.

Une fois de plus rappelons que ceci suppose la création d'une administration concentrant tous les services actuellement disséminés dans les divers ministères et se consacrant entièrement au développement des exportations françaises.

Il n'y a pas d'issue pour notre pays dans le maintien d'un protectionnisme désuet par lequel nous essayerions de réserver le marché à des entreprises dont les prix de revient resteraient indéfiniment supérieurs à ceux de nos concurrents. Une France repliée sur elle-même perdrait rapidement ses exportations, verrait s'accroître le déficit de sa balance et perdrait bientôt toute influence internationale.

La réforme de structure interne que préconise le plan ne sera réalisable que dans la mesure où elle sera accompagnée de l'ouverture progressive des marchés, seul moyen de bouleverser les situations acquises et de rétablir une véritable concurrence et, par un effort concerté, de développement des exportations que devra poursuivre le nouveau ministère du commerce extérieur.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission de l'agriculture, par M. Louis Leroy, sur l'agriculture (chap. V — A).

INTRODUCTION

Le deuxième plan de modernisation et d'équipement consacre la première partie du chapitre V à l'agriculture. Ce texte, très court, ne donne qu'une physionomie imparfaite et souvent déformée des travaux des commissions de la production agricole et de l'équipement rural qui se sont réunies au commissariat général au plan au cours de l'année 1953. Ce seul document ne permet pas de se faire une idée suffisamment précise de ce que sera le programme des investissements agricoles au cours des prochaines années. Force nous est donc, pour le comprendre, de nous référer au résumé du rapport des commissions du plan adopté par elles le 15 octobre 1953.

Pourquoi une concision aussi grande dans le document final ? Sans doute, peut-on invoquer comme explication que le Gouvernement ne pouvait retenir dans ce document que les propositions essentielles, afin de réaliser l'harmonie de l'ensemble. Cependant, une synthèse suffisante ne semble pas avoir été faite entre les diverses parties relatives à l'industrie, à l'Union française ou à l'agriculture. Il y a juxtaposition de plans, d'où parfois discordance entre eux. En veut-on quelques exemples ?

La réduction de la production d'alcool constitue un des objectifs essentiels prévus dans le projet de plan. Elle implique — outre la diminution de la production betteravière — la reconversion de certaines cultures (vigne), aussi bien dans la métropole que dans l'Afrique du Nord. Ce dernier aspect du problème ne paraît pas avoir été mentionné.

C'est ainsi également qu'une vue commune doit présider au développement des productions de la métropole et des territoires extramétropolitains, aussi bien pour la couverture des besoins communs que pour la satisfaction des impératifs d'une politique d'exportation. La création, dans les territoires d'outre-mer, de nouvelles industries de transformation s'appliquant à des produits agricoles déjà surabondants dans la métropole, comme le blé ou le sucre, ne s'imposait peut-être pas.

Enfin, l'adaptation des accords commerciaux aux exigences de l'expansion agricole a des conséquences sur le plan industriel qui ne sont pas évoquées (contreparties).

Ces trois exemples montrent toute l'incidence que l'adoption de la nouvelle politique agricole, proposée par le plan, peut avoir sur l'économie en général.

Ayant formulé ces observations sur la présentation du plan, il convient de souligner que le développement de notre agriculture figure en bonne place dans le deuxième plan. Les actions de base doivent viser, dans l'agriculture, « à améliorer les conditions de travail et d'existence du monde rural, permettre une meilleure satisfaction des besoins de consommation d'une population en voie d'accroissement et contribuer au rééquilibre de la balance commerciale ».

Dans l'optique d'une politique d'expansion, l'agriculture doit jouer un rôle déterminant. C'est avec satisfaction que nous lisons:

« La France ne peut réaliser pleinement sa vocation agricole à l'intérieur de ses frontières; le plein emploi de la terre et des hommes et tout nouveau progrès technique dans l'agriculture impliquent une expansion de la production qui ne saurait être envisagée sans débouchés accrus. »

⁂

L'opinion agricole n'a pas, d'emblée, donné une adhésion totale à ce programme. Sans doute, nous le verrons, les moyens mis en œuvre paraissent faibles pour satisfaire ces objectifs ambitieux et, de ce fait, les affirmations sur l'importance à donner à la production agricole perdent de leur force.

On peut sans doute regretter qu'un effort insuffisant d'information auprès des intéressés et qu'une présentation trop absolue des objectifs n'aient pas permis d'adhésion immédiate de l'opinion.

⁂

Et c'est ici qu'il y a lieu de souligner le caractère particulier et aléatoire de la planification en agriculture dans notre pays. On ne peut, comme dans l'industrie, fixer des objectifs précis, car la nature se charge de dérouter les prévisions les mieux établies. Qui peut affirmer qu'en 1957 la récolte de blé sera de 95 millions de quintaux et la production laitière de 200 millions d'hectolitres ?

La multiplicité des exploitations, leur autonomie, le manque de moyens de pression sur chacune d'elles ne permet pas d'assurer que telle ou telle directive sera rigoureusement suivie. Dans un régime de liberté, il faut l'adhésion confiante de plus de deux millions d'exploitants agricoles. C'est une œuvre de persuasion lente et souple, qui doit subir des retouches continuelles en cours de réalisation.

Le caractère mouvant des marchés agricoles déroute, lui aussi, les pronostics. Des affirmations catégoriques, formulées il y a un an, lors de la préparation du plan, sont, d'ores et déjà, périmées. Qui aurait prévu que l'exportation de viande se ferait, depuis quelque temps, dans des conditions avantageuses pour notre pays ? Ainsi, la formule: « Pas d'expansion de la production sans exportation, pas d'exportations sensibles aux prix actuels, pas de baisse de prix sans expansion », s'est révélée inexacte dans certains secteurs, au moins dans son second terme, du fait de l'évolution de la conjoncture internationale.

Le plan agricole a des caractères très particuliers, dont il faut tenir compte, qui devraient imposer une place à part dans l'ensemble.

I. — Les résultats du premier plan.

Pour comprendre les objectifs et juger les moyens de réalisation du deuxième plan, il faut rappeler les résultats du premier plan.

Malgré un effort certain en faveur de l'agriculture, ces résultats n'ont pas correspondu aux désirs de ses auteurs.

Faut-il rappeler ce que disait le rapport sur la réalisation du plan de modernisation et d'équipement publié en 1953 ? « Les faits sont patents: alors que l'agriculture occupe en France le tiers de la population active, elle n'apporte encore que le cinquième de la production nationale... Un contraste flagrant subsiste entre la richesse de ce sol, qui pourrait nourrir 70 millions d'habitants et la pauvreté des agriculteurs de certaines régions françaises. Ce sont là des disparités inadmissibles et peu dignes d'un pays économiquement développé ».

Il est vrai que ces jugements se sont peut-être révélés trop sévères, les résultats de la récolte 1953 ayant été particulièrement favorables, mais, dans l'ensemble, ils sont valables et doivent guider l'orientation du deuxième plan qui déclare: « L'agriculture française possède une marge d'expansion supérieure à celle de n'importe quel pays européen. Tout nous commande de développer le volume de la production agricole et d'adapter la structure de cette production à l'évolution des besoins intérieurs et extérieurs. Ces constatations conduisent à placer l'agriculture au premier rang des activités à moderniser et dictent les actions à entreprendre dans le cadre du deuxième plan ».

⁂

L'effort financier consenti en faveur de l'agriculture au cours du premier plan avait été particulièrement modeste. Sur un total d'investissements de 5.000 milliards de francs (valeur 1952) dont 3.947 milliards affectés à la métropole, 918 intéressaient l'agriculture. Encore faut-il souligner que, sur ce total, figuraient les crédits destinés à l'industrie de l'azote, ceux relatifs à l'équipement rural (électrification, adduction d'eau, etc.) qui n'intéressent pas seulement l'agriculture, mais tout le monde rural. Sans doute, l'effort d'équipement général a profité à l'agriculture, mais la part strictement agricole est faible.

Si l'on considère, non plus les investissements, mais les moyens financiers d'origine publique fournis par l'Etat ayant servi à la réalisation du plan, on constate que le pourcentage des fonds publics octroyés à l'agriculture sous forme de prêts du fonds de modernisation et d'équipement ou de subventions, n'atteint que 10 p. 100 environ.

Cette faiblesse des moyens mis à la disposition de l'agriculture explique, pour partie, son insuffisant équipement et les médiocres résultats obtenus par le premier plan.

Il faut y ajouter une timidité de conception, puisqu'il fallut attendre 1948 pour promouvoir l'agriculture au rang d'activité de base et lui donner comme mission non plus seulement de satisfaire nos besoins nationaux, mais encore de viser à l'exportation.

Décider que l'agriculture française devrait être désormais exportatrice, c'est, pour l'économie de notre pays, un acte nouveau qui fait date, car qui dit exportation permanente dit acceptation de certaines conditions de compétition avec les autres pays étrangers.

C'est cette politique énoncée en 1948 qu'il faut réaliser dans le deuxième plan.

II. — Les objectifs du second plan de modernisation et d'équipement.

A. — L'accroissement de la production

Le second plan accentue l'orientation donnée par le premier; il souligne l'insuffisance de la production et de la productivité agricole et déclare que trois options générales s'offrent à l'agriculture française.

« La première est celle de l'expansion de la production.

« La seconde consiste dans la poursuite d'une productivité accrue, sans augmentation sensible de la production, par une réduction importante de la population agricole active.

« La troisième est celle du repliement de l'exploitation dans l'autarcie, par la pratique de la culture extensive. »

Le plan note que, seul, le premier objectif est valable: « L'expansion reste, dans le cadre d'une politique de progrès social et économique, la seule voie ouverte à l'agriculture française ».

Etait-il bien nécessaire d'envisager ces options ?

Cette façon de présenter le problème de l'orientation générale de la production agricole française est dangereuse. Elle pourrait laisser croire qu'en dehors de l'expansion agricole, d'autres solutions sont possibles. Or, en fait, on constate que l'agriculture française est pratiquement en pleine expansion; on se trouve devant des accroissements continus de production. L'expansion de la production résulte de facteurs multiples et divers, dont certains trouvent leur origine dans des décisions du premier plan.

L'agriculteur lui, a déjà choisi. Le progrès technique, insuffisant, certes, se réalise néanmoins. Chaque agriculteur augmente sa production. C'est la seule voie raisonnable conforme à l'intérêt des consommateurs.

La défense des prix par la destruction de denrées ou la limitation des productions a pour conséquence, tôt ou tard, la disette. L'abondance, au contraire, est seule capable d'entraîner à la fois l'augmentation des revenus des producteurs et l'abaissement des prix pour les consommateurs.

L'augmentation générale de la production visée par le plan est de 20 p. 100 en quatre ans et porte principalement sur le blé, la viande, le lait et le sucre, tout en diminuant le volume d'alcool produit.

Ces objectifs sont très insuffisants.

***

L'augmentation de la production doit être non seulement quantitative, mais qualitative. Elle doit viser à augmenter la qualité de nos productions pour nous permettre de mieux nous défendre sur les marchés étrangers. L'amélioration de la qualité est particulièrement importante pour les produits laitiers, pour la viande, etc. Dans le passé, un effort insuffisant en cette matière nous a fait perdre des débouchés étrangers qu'il sera nécessaire de reconquérir.

***

Il ne faut pas limiter l'accroissement de la production aux quatre grands produits retenus par le plan. Pour certains d'entre eux le marché apparaît déjà saturé, mais surtout il semble que les productions dites secondaires, dont l'importance pour l'exploitation familiale est considérable, auraient dû retenir spécialement l'attention des auteurs du plan. Il en est ainsi notamment pour la production des fruits et légumes (260 milliards) et celle des produits de basse-cour (la valeur de cette production dans le revenu agricole, 275 milliards, est égale à celle du blé et de la betterave réunis).

***

L'objectif doit être à la fois:

D'augmenter le revenu des agriculteurs et tout spécialement des petites exploitations familiales des régions pauvres. On peut citer comme exemple typique le développement de l'asperge en Sologne et dans les Landes;

De satisfaire les besoins de consommateurs ayant un standard de vie plus élevé. L'élévation des salaires entraînera une réduction de la consommation de pain et l'augmentation de la consommation de volailles et de fruits et légumes;

De résorber le déficit de la balance commerciale avec l'étranger qui, pour les produits agricoles et alimentaires, s'est élevé à 90 milliards en 1952 et 85 milliards en 1953;

D'accroître nos exportations d'origine agricole, car la terre de France peut nourrir 70 millions d'habitants.

La commission a regretté que les différents postes de la partie agricole de notre balance commerciale n'aient pas été très attentivement scrutés; des réductions sensibles de nos importations semblent possibles. C'est ainsi qu'il a paru souhaitable de préconiser un effort, notamment dans le domaine des fruits et légumes (17 milliards de déficit), dans celui de l'aviculture, où la France a acheté à l'étranger pour plus d'un milliard et demi de francs d'œufs ou dans celui du tabac, où les producteurs réclament depuis longtemps une extension des surfaces autorisées et la possibilité de cultiver du tabac blond, ce qui permettrait d'accroître leur revenu de près de 4 milliards et de réduire nos importations d'autant.

Un effort d'exportation portant sur les produits dits secondaires semble parfois plus facile et moins onéreux à réaliser que pour les grands produits, comme le blé ou le sucre. On constate, en effet, actuellement, que le blé est pratiquement bradé à vil prix sur le marché mondial. La disparité existant entre le cours français des céréales et le niveau du prix international requiert un effort financier considérable pour nous permettre d'exporter dans ce domaine. On est alors en droit de se demander si l'exportation d'un produit élaboré, comme la volaille ou la viande, à l'aide de céréales, n'est pas plus rentable et préférable à l'exportation du blé en l'état.

N'est-ce pas le meilleur moyen de faire vivre l'exploitation familiale, de donner du travail à une main-d'œuvre habile et nombreuse, souvent en état de sous-emploi et qui, par ailleurs, a toutes les aptitudes pour s'orienter vers ces productions ?

Du point de vue économique, comme du point de vue social, ces orientations s'imposent.

***

L'agriculture n'est pas seulement productrice de denrées alimentaires; elle est aussi créatrice de matières premières pour l'industrie: tels les textiles, les oléagineux, etc.

L'examen des possibilités d'extension de ces productions aurait dû être fait et doit être entrepris sans retard.

On peut regretter que certaines tentatives effectuées pendant l'occupation et après la libération, comme la culture du colza et celle du chanvre, aient été sans doute trop vite abandonnées, avant que les efforts engagés n'aient donné tous les résultats qu'il était possible d'escompter.

Les agriculteurs utilisateurs de certains produits (ficelle-lieuse) devraient favoriser leur production.

D'autres productions: la laine, le bois, les fleurs, les plantes médicinales, le tabac peuvent tenir dans notre économie agricole une place importante. C'est déformer notre vocation agricole que de la limiter à quatre secteurs. Notre pays, au climat, au sol, au relief infiniment variés, se prête à un très grand nombre de productions, dont beaucoup sont des productions de choix, qui peuvent faire prime sur les marchés.

B. — Les problèmes sociaux

Le maintien du nombre des travailleurs.

On note, dans la partie du plan consacrée à l'évolution des besoins de main-d'œuvre pour la période 1954-1957, que la population active employée dans l'agriculture, en 1952, environ 7 millions de personnes, ne doit pas évoluer jusqu'en 1957. On prévoit que l'exode rural se maintiendra à 50.000 personnes par an (chiffre actuel). Cette affirmation est une des plus importantes du plan; elle devrait avoir sa place dans les objectifs généraux de la partie agricole du plan. Si l'on veut maintenir la population active agricole actuelle, il est indispensable de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer, notamment, la sauvegarde de la petite exploitation familiale. Sinon, il s'agit d'une affirmation platonique qui ne sera pas confirmée par les faits.

En effet, la motorisation, le développement de la coopération, une meilleure organisation du travail risquent d'entraîner une réduction de l'emploi en agriculture et, sans doute, la disparition d'exploitations « marginales ».

Si une réduction de la main-d'œuvre en agriculture devait intervenir, il faudrait envisager les conséquences, aussi bien pour les salariés que pour les exploitants et les membres de leur famille.

Si cette réduction de l'emploi avait lieu, on devrait au moins éviter qu'elle s'accompagne d'un exode rural excessif. A cet

effet, un gros effort d'aménagement du territoire apparaît nécessaire. On eut aimé que le plan y fît allusion autrement que par des propos vagues, en préconisant des moyens financiers pour maintenir la population actuelle en milieu rural. Le gros effort d'équipement rural (électrification, adduction d'eau, voirie) n'a pas de sens s'il n'y a pas, en même temps, une politique de plein emploi de la main-d'œuvre en milieu rural.

Le maintien de l'exploitation familiale.

Le maintien de l'exploitation familiale pose de nombreux problèmes d'ordre économique ou social; il aurait été indispensable qu'il soit évoqué dans le cadre du plan. Si l'on veut rendre viables les petites exploitations familiales, surtout dans certaines régions, il est nécessaire de prendre en leur faveur certaines mesures discriminatoires en ce qui concerne l'aide financière susceptible de leur être accordée pour l'habitat ou pour l'implantation d'activités de complément. Une aide devrait être accordée à l'installation des jeunes, pour leur permettre d'avoir, au début, un équipement convenable et un habitat confortable, deux conditions essentielles à une réussite économique et humaine.

En agriculture les problèmes sociaux et économiques sont, en effet, intimement liés et il n'est pas douteux que des solutions qui seront apportées à des problèmes très graves, tels que la dévolution successorale des exploitations, l'aide à l'agrandissement des exploitations trop petites, la protection de certaines régions agricoles contre les concentrations abusives, l'amélioration du régime de protection sociale de la paysannerie, etc., présentent, pour l'avenir de notre économie agricole, une importance au moins comparable à celle des actions que nous avons évoquées ci-dessus.

En revanche, il faut reconnaître au plan agricole le mérite d'avoir souligné de façon très nette l'importance des « migrations rurales intérieures », qui sont susceptibles, en assurant le « recasement » des familles paysannes des régions excédentaires, d'assurer à la fois la mise en valeur de zones sous-développées et le « plein emploi » d'une partie importante de la paysannerie française menacée par la crise, en même temps que pourront être limitées, au strict minimum, les immigrations d'agriculteurs étrangers.

Le maintien des exploitations familiales implique une amélioration des conditions de travail du monde rural et notamment le développement de la motorisation, auquel le deuxième plan fait une large place.

A côté de l'effort d'équipement technique, un effort d'équipement social doit être réalisé (électrification, adduction d'eau, voirie, aménagement des villages). Les besoins de l'équipement collectif ont été chiffrés par le commissariat au plan, mais il apparaît que les besoins de l'habitat rural ont été sous-estimés dans les propositions finales.

Au moment où un effort considérable est fait en faveur d'une politique du logement qui profite presque uniquement aux citadins, il serait nécessaire de prévoir des moyens de moderniser l'habitat rural, afin que ne s'aggravent pas les différences des conditions de vie des ruraux et des urbains.

Dans le programme à mettre sur pied, une place toute spéciale doit être faite aux salariés de l'agriculture, dont les conditions de logement laissent trop souvent à désirer.

C. — ORGANISATION DES MARCHÉS

L'importance de l'organisation des marchés agricoles n'est pas assez soulignée dans le plan. On n'a pas affirmé le caractère des conditions préalables de cette organisation avant tout nouvel accroissement de la production.

L'opinion paysanne est inquiète. Elle craint la surproduction, la baisse des prix et la mévente. Elle a conservé le souvenir de la crise de 1935. Face aux excédents de production qui se manifestent pour les principaux produits agricoles, l'organisation est la condition première de tout effort nouveau de production.

Tout nouvel accroissement de la production ne peut être préconisé et intervenir qu'après la mise en place des organismes propres à assurer une protection des marchés et une régularisation des cours. Cet aspect du problème français est fondamental.

L'objectif doit être d'assurer au producteur des prix rémunérateurs, au consommateur des prix justes et stables, en rapport avec les prix pratiqués à la production. Les mécanismes de stockage et d'exportation doivent être mis en place rapidement. L'effort de qualité, notamment par la protection des marques d'origine, doit suivre parallèlement. On doit regretter, également, la trop grande discrétion du plan au sujet de la modernisation, combien nécessaire, des conditions de la distribution.

D. — LES ORIENTATIONS A LONG TERME

La reconversion de certaines cultures.

Le plan n'a pas seulement pour ambition de donner à l'agriculture des objectifs à moyen terme (1957); il vise aussi à donner des objectifs à long terme.

L'orientation nouvelle suivie en matière de production d'alcool entraînera la réduction de la production betteravière, la réduction de la production viticole et cidricole. C'est peut-être la partie la plus importante du deuxième plan.

De nouvelles techniques s'imposent pour remplacer la betterave comme tête d'assolement. Dans certaines régions, on pourra développer les productions fourragères pour lesquelles nous sommes encore tributaires de l'étranger (maïs). Cette substitution ne se fera pas toujours sans aménagement préalable. C'est ainsi que, pour substituer les cultures maraîchères à la vigne, des travaux d'irrigation seraient nécessaires.

Il faudra sortir des techniques traditionnelles et faire preuve d'un esprit largement novateur. Il se peut, d'ailleurs, que ces nouvelles techniques entraînent une diminution des rendements en céréales et de la main-d'œuvre.

Une aide financière spéciale pourrait être envisagée pour faciliter ces conversions, permettre aux producteurs de s'outiller, de transformer leur habitat. Des conseils techniques, aussi, seront nécessaires pour aider les agriculteurs dans cette œuvre particulièrement difficile.

Ce devrait être un des objectifs principaux du plan que de guider des conversions essentielles au point de vue économique, comme au point de vue social (lutte contre l'alcoolisme).

Le sacrifice imposé à certaines régions durement frappées par la crise nécessitera peut-être la limitation des productions dans d'autres régions. Ce sacrifice devra s'étendre aux territoires extra-métropolitains (Algérie).

Les aménagements régionaux.

Toujours dans le cadre des objectifs, s'insère la question des aménagements régionaux. Elle a donné lieu, au sein des commissions au plan à de nombreuses discussions; des crédits importants ont été inscrits en faveur des aménagements régionaux. Il est indispensable cependant que les travaux qui pourraient être entrepris dans le Bas-Rhône — Languedoc, par exemple — entraînent une forte régression des cultures inutiles (vigne). Des mesures d'orientation des productions dans ces régions devraient être prises parallèlement à leur aménagement.

La monoculture exclusive de certaines régions, si peu conforme à la vocation de notre territoire et aux aptitudes de nos paysans, est un danger à la fois économique et social.

Le congrès de la mutualité et de la coopération agricoles qui vient de se tenir à Brest a insisté sur la nécessité de provoquer à la base des études régionales avant d'élaborer un plan national. M. le professeur Milhau, en nous citant ces travaux, nous a montré que le plan ne devrait être que la synthèse d'études économiques et sociales faites par les intéressés eux-mêmes dans un cadre géographique qu'ils connaissent bien.

Notre pays a trop souffert d'un centralisme excessif pour que nous n'approuvions des initiatives riches de possibilités.

L'enseignement.

Une autre question essentielle pour le développement et la modernisation de l'agriculture en France est celle de la formation professionnelle, condition préalable du développement de la recherche, de la vulgarisation, de la propagande. Les propositions du plan insistent justement sur l'ampleur de la tâche et sur le retard de la France par rapport aux pays voisins, mais ces propositions ne sont pas complètement satisfaisantes. Le rapport de M. Pasquet, adopté par le Conseil économique récemment, avait souligné l'intérêt et l'importance du développement des écoles régionales pour former les cadres des centres régionaux de recherche et de vulgarisation.

Ce sont ces écoles régionales qui doivent fournir les agents techniques du ministère de l'agriculture. Le plan passe sous silence cet échelon capital.

III. — Les moyens d'atteindre les objectifs. Aspect financier du plan agricole.

Cette partie est évidemment essentielle. La réussite du plan dépendra des moyens financiers mis à la disposition des agriculteurs, et c'est sur ce point qu'apparaît l'insuffisance des propositions de la partie agricole du plan. Le désir de concision dans l'énoncé des objectifs aboutit littéralement à un texte

incompréhensible. Il faut se référer aux chiffres donnés par les travaux préparatoires des commissions agricoles du plan.

Le rapport de ces commissions agricoles avait chiffré les besoins d'investissement, en formulant trois hypothèses:

Une hypothèse optima (A) entraînant pour la période de quatre ans un volume de 740 milliards de travaux collectifs et aménagements régionaux (auxquels il faut ajouter les équipements individuels), chiffre voisin de celui souhaité par le Conseil économique le 8 octobre 1952. Une hypothèse moyenne (B) atteignant 530 milliards et une hypothèse minimale (C) chiffrant 335 milliards, soit 50 p. 100 de l'hypothèse première. C'était une hypothèse d'extrême pénurie budgétaire qu'il était peut-être imprudent de formuler.

C'est cette hypothèse qui a été retenue.

Au total, pour les quatre années du plan, les investissements envisagés atteignent:

Pour l'équipement collectif	310	milliards.
Pour l'équipement individuel	670	—
Pour les grands aménagements régionaux..	25	—
	1.005	milliards.

La répartition de cet effort d'investissement s'effectuerait comme suit, d'après les travaux du commissariat au plan (hypothèse minima):

	MONTANT global.	SUBVENTIONS	PRETS	DIVERS	AUTO-FINANCEMENT
Equipement collectif.........	310	106	153	15	36
Equipement individuel......	670	(1) 79	218	84	289
Aménagements régionaux....	25	14	8	»	3
Totaux	1.005	199	379	99	328

(1) Y compris les ristournes pour achat de machines agricoles (loi du 11 avril 1954) dont le montant a été évalué à 46 milliards.

Ainsi la contribution financière de l'Etat atteindrait: 199 milliards de subventions, 379 milliards de prêts, 99 milliards de crédits publics divers (construction, fonds forestier), soit 677 milliards (67 p. 100).

La part de l'autofinancement représente 33 p. 100 de la dépense.

En ce qui concerne l'*équipement individuel*, la répartition s'effectue comme suit:

	DÉPENSES totales.	SUBVENTIONS	PRETS	DIVERS	AUTO-FINANCEMENT
Mécanisation et motorisation.	320	46	80	»	194
Bâtiments et logements ruraux	300	28	111	84	77
Amendements calcaires......	30	5	15	»	10
Amélioration des herbages...	20	»	12	»	»
	670	79	218,5	84	289

L'équipement individuel — à part une aide pour l'habitat — serait financé par l'autofinancement (50 p. 100) et des prêts à court ou moyen terme (32 p. 100). Cette hypothèse de l'autofinancement à 50 p. 100 est audacieuse et ne pourra être réalisée qu'au terme de l'application du 2e plan. Les commissions agricoles du plan ont estimé que la plus grande partie de l'augmentation du revenu agricole résultant de l'accroissement de production devrait être réinvestie.

Au total, les investissements dans l'agriculture représentent de 1954 à 1957, 1.005 milliards sur 6.600. Ces chiffres comprenant les parts d'autofinancement du secteur agricole et du secteur non agricole appelleraient de nombreux commentaires.

Si l'équipement de l'industrie de l'azote ne figure plus au budget du ministère de l'agriculture, par contre, l'équipement collectif englobe toujours les adductions d'eau, l'électrification, la voirie, opérations qui intéressent à la fois les agriculteurs et les ruraux non agricoles. Ces dépenses devraient plus normalement figurer au titre d'aménagement du territoire. Mais à l'inverse, des dépenses figurant sous d'autres rubriques (hospitalisation, énergie, etc.) profitent à l'agriculture. C'est dire que les comparaisons entre la part de l'agriculture et celle des autres secteurs est très difficile. Il n'en reste pas moins que, dans l'optique de l'hypothèse C, l'effort consenti en faveur de l'agriculture est trop faible. Pour effectuer une comparaison valable, il serait préférable de mettre en parallèle la part des fonds publics accordés à l'agriculture et aux autres activités, comme nous l'avons fait pour le premier plan, mais, faute de renseignements chiffrés, cette étude n'a pu être établie.

Plus juste est l'étude des besoins à satisfaire.

L'étude des besoins de l'agriculture a été faite minutieusement par les commissions du plan. Elle s'est inspirée largement des travaux du Conseil économique.

Pour mesurer à quels sacrifices d'équipement correspond l'hypothèse minimum, comparons le montant total des investissements retenus dans chacun des chapitres dans les trois hypothèses (en milliards):

	HYPOTHÈSE optima.	HYPOTHÈSE moyenne.	HYPOTHÈSE minima.
I. — Equipement collectif (se répartissant comme suit)............	647,5	466,7	310
Amélioration du niveau technique des exploitants (enseignement, recherche, vulgarisation)	56,8	56,8	43
Perfectionnement des conditions de la production agricole (remembrement, voirie, hydraulique, équipement forestier, amélioration de la production végétale et animale, migration rurale)	138,3	98,5	60
Transformation, stockage, conditionnement des produits agricoles (industrie laitière, abattoirs, sucreries, équipement frigorifique, silos, etc.).......	118,4	99,4	67
Amélioration des conditions de vie (alimentation en eau, électrification, aménagement des villages)	334	212	140
II. — Equipement individuel (machines agricoles, habitat, recalcification)	863	750	670
III. — Grands aménagements régionaux (Bas-Rhône), Languedoc, Coteaux de Gascogne, Durance, Landes de Gascogne, Marais de l'Ouest)	93	64	25
	1.603,5	1.280,7	1.005

On voit que certains secteurs ont subi des abattements de plus de 50 p. 100 par rapport à l'hypothèse optima. Ce sont les secteurs qui intéressent le plus directement la production agricole.

Il conviendrait d'insister pour que soit au moins retenue l'hypothèse moyenne. Celle-ci permettrait de sauver l'essentiel du plan.

Les crédits d'enseignement, recherche et vulgarisation ont été calculés au plus juste et ne peuvent subir de réduction. Quant aux aménagements régionaux, les chiffres retenus dans l'hypothèse moyenne sont seuls capables de donner à ces réalisations l'ampleur suffisante.

De même, les investissements en matière d'habitat rural devraient atteindre, pour la période de quatre ans, au moins 400 milliards, au lieu de 300, chiffre modeste d'ailleurs, qui, selon M. Govin, ingénieur en chef du génie rural, correspond à un rythme de renouvellement centenaire.

Si les prêts consentis pour l'équipement collectif sont des prêts de longue durée (30 ans) et de bas taux d'intérêt (3 p. 100), la situation est différente en ce qui concerne l'équipement individuel. Il s'agit, en général, de prêts à moyen terme (5 à 10 ans) au taux de 5,5 p. 100.

Les prêts à moyen terme consentis pour l'achat de matériel peuvent difficilement être amortis en moins de 10 ans. Des taux d'intérêt de 5,5 p. 100 créent une lourde charge, surtout en période de crise. L'agriculture travaille pour un cycle long de production et avec un faible profit. Son équipement ne peut se faire que sur une longue période. Il serait donc souhaitable d'allonger les durées des prêts et de réduire le taux d'intérêt.

En ce qui concerne les prêts pour l'amélioration de l'habitat, on devrait toujours consentir des prêts à long terme 3 p. 100 (30 ans), ce qui n'est pas toujours le cas.

Les activités connexes de l'agriculture (industrie, commerce, artisanat) se plaignent des difficultés pour l'obtention des crédits de modernisation et des taux d'intérêt élevés pratiqués par les banques.

***

Dans la pratique, le plan doit se traduire par une loi de programmes ouvrant des crédits d'engagement pour une période de quatre années pour chacun des principaux chapitres.

En agriculture, plus qu'ailleurs, la continuité s'impose pour aboutir à un résultat. La loi de programmes permet d'éviter les heurts et d'assurer la permanence, malgré les crises ministérielles.

Il serait indispensable que le Conseil économique fût saisi de cette loi de programmes et qu'il donne un avis complétant la présente étude.

Financement des exportations et fonds de garantie

La réalisation d'une politique d'exportation permanente de produits agricoles implique la mise sur pied d'organismes de régularisation destinés à la fois à subventionner les exportations, quand il y a un écart entre les prix des produits sur le marché intérieur et le marché extérieur, et à percevoir les différences quand, au contraire, les prix français se situent au-dessous du niveau des prix étrangers.

Ces organismes régulateurs devront-ils être créés par produits, par groupe des produits ou pour l'ensemble ? Il apparaît que le fonds par produits devrait au moins être complété par un système de compensation, ce serait le fonds de garantie mutuelle. Voici comment M. Bou, chef de la division agricole du plan, analyse son fonctionnement:

« La prime d'assurance contre la mévente serait perçue au profit du fonds de garantie mutuelle, organisme autonome dont la gestion serait confiée à la caisse nationale de crédit agricole, c'est-à-dire aux moindres frais. Le conseil d'administration du fonds, placé sous la présidence du ministre de l'agriculture, comprendrait des représentants de l'administration et des professionnels. Il prendra l'avis des comités consultatifs interprofessionnels créés par le décret du 30 septembre 1953. Il sera en mesure de faire des propositions aux pouvoirs publics sur le niveau des prix qu'il estime souhaitable pour assurer l'écoulement des différentes productions, en distinguant les prix d'orientation, les prix de soutien et les prix plafond.

« Les organismes interprofessionnels d'intervention prévus par le décret du 30 septembre 1953 (sociétés, professionnels, O. N. I. C., etc.) assureraient le financement des exportations qui leur incombent dans la limite de leurs ressources propres (taxe de résorption sur le blé, taxes sur la viande, etc.) et feraient appel à l'intervention du fonds de garantie pour les surplus. Le fonds de garantie intervenant d'abord au moyen de ses ressources propres (prime d'assurance contre la mévente) et faisant appel ensuite au concours du fonds d'expansion économique, dans la limite d'une contribution globale de l'Etat représentant la moitié de la dépense à couvrir.

« De même que les primes d'assurance ordinaire varient en fonction de l'importance des risques à courir, la prime d'assurance contre la mévente serait fixée chaque année par le fonds de garantie mutuelle, en tenant compte des prévisions de récolte et de l'évolution des marchés. Le taux de cette prime serait assez modique. D'après les estimations effectuées par les commissions du plan, elle s'élèverait, pour la campagne 1954-1955, en moyenne à 350 francs par hectare; le taux le plus faible étant de 70 francs pour la Lozère, et le plus élevé de 920 francs pour le Nord.

« En dehors de l'aide à l'exportation, les interventions du fonds seront limitées à l'octroi de garanties ayant un caractère forfaitaire en laissant aux professionnels les risques techniques des opérations qui sont inhérentes à l'exercice normal de leur métier. »

***

De tels organismes ont déjà été mis sur pied pour certains produits — la viande notamment — et ce, à la satisfaction des professionnels. Leur rôle de régulateur est essentiel, et les consommateurs doivent en reconnaître tout l'intérêt. Pour le blé, c'est l'office qui joue ce rôle.

Il est apparu nécessaire de jumeler l'effort de la collectivité avec celui des professionnels pour assurer les ressources nécessaires au fonctionnement d'un tel mécanisme.

La taxe sur les produits peut être proportionnelle à l'importance de la récolte (taxe sur le blé) et frapper plus lourdement les gros producteurs, qui se trouvent ainsi participer plus largement à l'effort de résorption.

La taxe à l'hectare qui a été suggérée n'a pas encore rallié l'adhésion de la profession. L'assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture, la fédération de la propriété agricole en ont condamné le principe. Par contre, la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles n'a pas encore pris position.

Sur ce point, nous nous permettons de conseiller une certaine prudence.

L'idée de faire participer l'agriculture à l'effort d'exportation peut se concevoir. Certains pensent qu'elle ne s'impose pas. D'autres secteurs de l'économie demandent à l'Etat une aide importante sans faire preuve de tant de scrupules.

Il ne s'agit pas de combler une différence de prix de revient entre marchés français et marchés étrangers, mais de couvrir une différence de prix de vente, ce prix de vente étant abaissé artificiellement par des procédés de dumping ou des primes plus ou moins déguisées à l'exportation par les pays étrangers. De la pratique de ces procédés, les producteurs français n'ont aucune responsabilité.

A la limite, cette aide peut amener une sclérose, alors que l'objectif final est d'amener l'agriculture à jouer librement le jeu de la compétition sur les marchés étrangers. Enfin, techniquement, une taxe à l'hectare paraît bien difficile. On ne peut pas ne pas l'affecter d'un indice qui l'apparente à la valeur cadastrale. On sait déjà combien ces taxes cadastrales qui servent au financement des allocations familiales agricoles ou des allocations vieillesse sont difficiles à recouvrer. On ne peut multiplier les taxes ou impositions reposant sur cette assiette.

Recherche de débouchés et propagande

Une des premières actions à entreprendre pour favoriser l'exportation et la recherche des débouchés à l'extérieur est la propagande pour la vente des produits français et des territoires d'outre-mer. Il faut satisfaire les goûts des clients, mais aussi les former par une habile propagande en matière de fruits et légumes, notamment. Ces goûts ne sont pas immuables.

Il se peut qu'il faille envisager la création d'organismes nouveaux pour entreprendre cette action, mais, souvent, il suffirait de faire vivre des organismes existants en les dotant de moyens suffisants. Leur rôle serait d'être constamment en éveil, de connaître les possibilités des marchés étrangers à tout moment en maintenant un lien étroit avec le secteur industriel et avec les services financiers travaillant pour l'exportation.

L'étude des moyens de payement et des contreparties doit se faire dans le cadre général de la politique d'exportation.

L'orientation de notre production vers l'exportation implique un comportement nouveau des producteurs, des professionnels, des consommateurs et des pouvoirs publics qui n'est pas suffisamment souligné. C'est toute une orientation nouvelle à donner à notre économie. Il faut non seulement conquérir, mais aussi maintenir coûte que coûte les positions gagnées. A cet effet, la rapidité d'exécution est importante. Les formalités administratives doivent être réduites au minimum.

IV. — Le plan dans l'économie française.

Il faut insister sur les incidences du plan agricole sur l'économie française. L'accroissement de la production agricole escompté au cours des quatre années est de 20 p. 100. Cet accroissement ne peut être uniforme sur l'ensemble des productions.

Le plan a fixé à la métropole les objectifs suivants pour 1957:

Blé: 95 millions de quintaux contre 84 en 1952;
Viande: 2.500.000 tonnes contre 2.065.000 en 1952;
Lait: 200 millions d'hectolitres contre 150 en 1952;
Sucre: 1.500.000 tonnes contre 900.000 en 1952;
Alcool: 2 millions d'hectolitres contre 3.500.000 en 1952.

Les augmentations des autres productions ne sont pas chiffrées.

***

Consulté il y a quelque temps sur les objectifs retenus par son département pour 1957, le ministre de l'agriculture a communiqué au Conseil économique, le 29 avril 1954, des chiffres quelque peu différents de ceux retenus par le plan et approuvés par le Gouvernement. Cette contradiction a paru surprenante; elle est signalée ici, sans qu'il ait été possible de l'expliquer.

Pour le ministère de l'agriculture, les objectifs sont les suivants:

Blé: 90 millions de quintaux (au lieu de 95);
Lait: 180 millions d'hectolitres (au lieu de 200);
Viande: 2.280.000 tonnes (au lieu de 2.500.000);
Sucre: 1.560.000 tonnes, T. O. M. compris (au lieu de 1.500.000, et T. O. M. non compris).

En ce qui concerne le vin, la lettre au ministre signale que:

« Il s'agit d'une production actuellement excédentaire, dont la réglementation a fait l'objet d'un décret spécial (décret du

30 septembre 1953 relatif à l'organisation et l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole).

« Ce décret prévoit la réduction des surfaces plantées en vignes par la reconversion d'une partie du vignoble, en vue de ramener les ressources au niveau des besoins, sans fixer de chiffres. »

On peut d'ailleurs s'étonner qu'il ne soit pas fait allusion à des débouchés nouveaux. Certes, les difficultés d'exportation en cette matière sont connues, mais une amélioration de la situation actuelle doit quand même être recherchée dans cette voie.

En ce qui concerne le tabac, le document en question précise que:

« Cette production est réglementée non par le ministère de l'agriculture, mais par le ministère des finances. »

Il semble regrettable que le ministère de l'agriculture se désintéresse si totalement de cette question.

Enfin, pour la betterave, le sucre et l'alcool, on note que:

« Les objectifs n'ont pas été déterminés pour la betterave; ils l'ont été seulement pour le sucre et l'alcool, conformément aux dispositions du décret du 9 août 1953 relatif au régime économique de l'alcool et portant organisation d'un plan sucrier. Les contingents à prévoir pour 1957 sont de 2.100.000 hectolitres pour l'alcool de betteraves et de mélasses. En ce qui concerne le sucre, la production doit couvrir les besoins de l'Union française et des territoires d'obédience française, ce qui représente 1.500.000 tonnes. »

La divergence existant entre les prévisions du plan (1.500.000 tonnes, territoires d'outre-mer non compris) et celles de l'agriculture (1.500.000 tonnes pour l'ensemble de l'Union française) porte sur un volume de près de 400.000 tonnes. Cette discordance doit être soulignée et regrettée.

On trouvera en annexe les objectifs fixés pour les productions secondaires dans cette même lettre.

⁂

Cette augmentation de 20 p. 100 de la production agricole doit permettre d'accroître le revenu de l'agriculteur, mais seulement dans la mesure où le revenu national deviendra plus important.

Il ne semble pas que le plan vise à augmenter le pourcentage de la part de l'agriculture dans le revenu national, qui n'est actuellement que de 15 p. 100, pour 30 p. 100 de la population active des travailleurs — part insuffisante dénoncée par le Conseil économique comme par les commissions du plan. Ceci est grave puisque le plan envisage le maintien de la population agricole active, sans aucune réduction du nombre des travailleurs.

L'injuste répartition du revenu national doit être comblée. Le sera-t-elle par un accroissement suffisant de la production et un abaissement des prix de revient ? Tout relèvement des prix de vente semble exclu par le plan. Cette position, dont nous comprenons les raisons — lutte contre l'inflation — n'est-elle pas trop absolue et trop générale ?

⁂

L'accroissement de la production agricole de 20 p. 100 doit être utilisée pour moitié à la satisfaction des besoins de la consommation intérieure, pour moitié à l'amélioration de la balance commerciale.

Ces chiffres sont évidemment très approximatifs.

L'augmentation de la consommation interne de 10 p. 100 se répartit à son tour par moitié, soit 5 p. 100, pour couvrir les besoins croissants d'une démographie en expansion, et pour moitié, 5 p. 100, pour satisfaire les demandes résultant d'un standard de vie plus élevé.

Il y aurait, certes, beaucoup à dire sur ce dernier point, et certains estiment que l'augmentation de la consommation interne résultant d'un standard de vie plus élevé pourrait être plus considérable, notamment pour certains produits : lait, viande. Il faut éviter de prendre des points de comparaison non valables comme la consommation de viandes et de lait du Néo-Zélandais, mais entre ces chiffres et les chiffres actuels il y a une marge. Il faut tenir compte du fait que cet accroissement se traduira par une réduction de la consommation de pain, de légumes secs, etc.

⁂

En 1957, le solde excédentaire de la production qui serait exportable atteindrait:

20 millions de quintaux de blé.
200.000 tonnes de viande.
20 millions d'hectolitres de lait, sous forme de beurre, fromage et lait de conserve.
250.000 tonnes de sucre.

A côté des produits agricoles de base, dit le plan, les exportations traditionnelles françaises de vins, spiritueux, fruits et légumes, primeurs, conserves de qualité, etc., devront être intensifiées. Il faut ajouter les œufs et animaux de basse-cour.

Au total, nos exportations de produits agricoles alimentaires pourront être accrues de 130 milliards et nos importations diminuées de 70, de sorte que notre balance agricole avec l'étranger, déficitaire de 90 milliards en 1952, deviendrait excédentaire de 120 milliards en 1957.

L'examen minutieux des divers postes de la balance commerciale montre que certains d'entre eux ont été sous-évalués. C'est ainsi qu'on évalue à 7 milliards la compression des importations de fruits et légumes. Notre collègue, M. Robin, estime que ce chiffre pourrait être porté à 25 milliards.

Au point de vue exportation, l'accroissement peut être également considérable dans les secteurs fruits et légumes comme dans celui des animaux de basse-cour, œufs, etc.

Actuellement, l'exportation de blé et de sucre laisse des soldes bénéficiaires assez faibles. Par contre, l'exportation de produits laitiers est beaucoup plus intéressante. Quant à l'exportation de viande, elle s'est montrée de tout premier ordre. L'écart à combler par rapport aux prix F. O. B. pratiqués est insignifiant. L'exportation du blé et du sucre doit être néanmoins poursuivie. Elle s'avère indispensable pour maintenir le potentiel de production, mais celle des autres produits agricoles doit être amplifiée, notamment pour ceux où nous sommes les mieux placés.

CONCLUSIONS

Le Conseil économique formule les conclusions suivantes sur la partie agricole du second plan de modernisation et d'équipement.

A. — *En ce qui concerne les objectifs.*

1° Le deuxième plan de modernisation et d'équipement, considérant que le potentiel de notre agriculture n'est, de loin, pas utilisé à plein, se propose de donner à l'agriculture une impulsion nouvelle, pour lui permettre de satisfaire aux besoins accrus de la consommation intérieure et pour la situer comme exportatrice. Cet objectif doit être envisagé favorablement, mais il implique des transformations profondes, dont producteurs, professionnels, consommateurs et fonctionnaires doivent prendre conscience;

2° La réussite ne peut être acquise que si l'opinion agricole lui apporte son adhésion. Pour cela, il faut dissiper les craintes de mévente et d'effondrement des cours résultant d'un accroissement de la production. Une organisation rationnelle des marchés est la condition préalable à toute politique d'expansion. Cette organisation doit viser à la fois à assurer des prix rémunérateurs et stables pour les producteurs comme des justes prix pour les consommateurs. Elle doit viser à une modernisation de la commercialisation et de la vente;

3° L'expansion ne doit pas se limiter à quelques productions de masse: blé, lait, sucre, viande.

Elle doit viser à l'amélioration de la qualité, condition d'un développement de nos exportations. Elle doit s'étendre aux productions dites secondaires (matières premières à usage industriel, fruits et légumes, animaux de basse-cour, etc.), productions correspondant aux vocations de notre terroir comme aux aptitudes de la main-d'œuvre agricole en France;

4° Les orientations doivent contribuer au maintien du nombre actuel des travailleurs en agriculture souhaité par le plan, comme au maintien du nombre des exploitations familiales, qui doivent faire l'objet de mesures de sauvegarde;

5° Un énorme effort de progrès technique s'impose. Le développement de l'enseignement agricole conditionne le développement de la recherche, de la vulgarisation et de la propagande. Des moyens suffisants doivent être prévus pour doter notre pays d'un équipement comparable à celui des pays voisins. Le fait de situer l'agriculture comme exportatrice implique un développement technique qui permette aux paysans français de lutter à armes égales avec les agriculteurs étrangers;

6° Le développement technique de l'agriculture doit s'accompagner d'un relèvement des conditions de vie des agriculteurs. Ce relèvement implique un équipement rural, dont les besoins sont chiffrés par le plan, mais aussi une modernisation de l'habitat rural (des agriculteurs et artisans ruraux) dont les besoins paraissent avoir été sous-estimés;

7° Les objectifs à long terme, tels que la reconversion de certaines cultures les aménagements régionaux, doivent faire l'objet d'études régionales coordonnées dans une synthèse nationale dont le Conseil économique devra avoir connaissance.

[illegible]gramme d'ensemble et une aide sont nécessaires pour [illegible] ces reconversions et aménagements dont l'objectif [illegible] national dépasse le cadre professionnel.

B. — *En ce qui concerne les moyens.*

1° Des moyens financiers suffisants doivent être mis à la disposition du plan. A cet égard, il apparaît souhaitable de [illegible] l'hypothèse moyenne formulée par les commissions [illegible]ement et de production agricole au plan; cette hypothèse correspondait à:

[illegible] milliards d'investissements pour l'équipement collectif;
[illegible] milliards d'investissements pour l'équipement individuel;
[illegible] milliards d'investissements pour les aménagements régionaux;

2° Une loi de programme apparaît en agriculture plus qu'ailleurs comme une garantie utile de continuité. Il serait souhaitable que cette loi fût soumise au Conseil économique pour avis;

3° La mise en place des organismes destinés à faciliter l'exportation par produits doit s'accompagner de la création d'un fonds de garantie assurant la compensation entre les produits;

4° Simultanément s'impose la recherche de nouveaux débouchés extérieurs et la propagande pour la vente à l'étranger des produits agricoles français.

Cette recherche devra porter sur les produits correspondants le mieux aux possibilités de notre pays et se situant le plus près possible de la compétition au point de vue des prix;

5° La recherche des débouchés intérieurs dans l'optique d'un niveau de vie amélioré de l'ensemble des consommateurs doit être la préoccupation constante du deuxième plan;

6° L'ensemble des objectifs poursuivis doit tendre à redonner à l'agriculture sa juste part dans le revenu national et à assurer une rémunération plus équitable des travailleurs ruraux tant exploitants que salariés.

ANNEXE

Objectifs de production pour l'année 1957 déterminés par le ministère de l'agriculture.

Paris, le 29 avril 1954.
30 avril 1954 001168.

Le ministre de l'agriculture à M. le secrétaire général du Conseil économique, rue de Montpensier, 2, Paris (1er).

« Vous avez bien voulu me demander quels étaient les objectifs de production retenus par le ministère de l'agriculture pour la période 1954-1959 en ce qui concerne les produits agricoles: blé, céréales secondaires, tabac, lait, viande, etc.

« J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint un tableau dans lequel sont indiqués ces objectifs. Ce tableau appelle toutefois les observations ci-après:

« 1° Les objectifs sont fixés, non pour 1959, mais pour 1957, année terminale du nouveau plan 1953-1957. Les objectifs ne vont pas actuellement au delà de cette date;

« 2° Un certain nombre de productions pour lesquelles aucun objectif n'a été fixé ne figurent pas dans le tableau. Ce sont:

« a) *Le vin.* — Il s'agit là d'une production actuellement excédentaire, dont la réglementation a fait l'objet d'un décret spécial (décret du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation et l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole). Ce décret prévoit la réduction des surfaces plantées en vignes par la reconversion d'une partie du vignoble en vue de ramener les ressources au niveau des besoins, sans fixer de chiffres.

« b) *Le tabac.* — Cette production est réglementée non par le ministère de l'agriculture, mais par le ministère des finances.

« c) *La betterave, le sucre et l'alcool.* — Les objectifs n'ont pas été déterminés pour la betterave: ils l'ont été seulement pour le sucre et l'alcool, conformément aux dispositions du décret du 9 août 1953 relatif au régime économique de l'alcool et portant organisation d'un plan sucrier. Les contingents à prévoir pour 1957 sont de 2.100.000 hectolitres pour l'alcool de betteraves et de mélasses. En ce qui concerne le sucre, la production doit couvrir les besoins de l'Union française et des territoires d'obédience française, ce qui représente 1.560.000 tonnes;

« 3° Les objectifs du tableau ci-joint doivent être considérés comme provisoires. Leur revision, qui est en cours, est effectuée en fonction des débouchés qui peuvent être envisagés, compte tenu des possibilités ouvertes par l'organisation des marchés prévue par le décret du 30 septembre 1953.

« Signé: HOUDET. »

OBJECTIFS DE PRODUCTION AGRICOLE POUR L'ANNÉE 1957

A. — *Productions végétales.*

PRODUCTION	SUPERFICIE	RENDEMENT	PRODUCTION
	(hectares).		(quintaux).
Céréales.			
Blé	4.500.000	20	90.000.000
Orge	1.300.000	18	23.400.000
Maïs	400.000	25	10.000.000
Riz:			
a)	20.000	42	840.000
b)	25.000	45	1.125.000
Cultures fourragères.			
Prairies artificielles	4.000.000	50	200.000.000
Prairies temporaires	2.000.000	40	80.000.000
Fourrages annuels	2.000.000	50	100.000.000
Jachères et divers	500.000	»	»
Prairies naturelles	5.000.000	40	200.000.000
Herbages	2.000.000	48	96.000.000
Pâturages et pacages	3.000.000	17	51.000.000
Oléagineux.	170.000	15	2.550.000
Semences fourragères (exportation) et potagères	»	»	470.000
Pommes de terre:			
De pleine saison	1.000.000	160	160.000.000
Primeurs	65.000	110	7.150.000
Plants	35.000	150	5.250.000
Fruits	»	»	16.500.000
Légumes	579.600	»	80.000.000
Légumes secs de plein champ	273.000	8	2.408.000
Textiles:			
Lin	60.000	7/5	450.000
Chanvre	2.000	12	24.000

a) Prix supérieurs au prix mondial.
b) Rattachement au prix mondial.

B. — *Productions animales.*

PRODUCTIONS	UNITÉS	QUANTITÉS
Lait. — Total	Millions d'hectolitres.	180
Dont:		
Consommation humaine	»	38
Beurre	»	73
Fromages	»	29
Produits divers	»	3
Consommation animale	»	37
Viande. — Total	Tonnes.	2.280.000
Dont:		
Gros bétail	»	830.000
Veau	»	330.000
Mouton	»	110.000
Porc	»	920.000
Cheval	»	80.000
Œufs	Millions d'œufs.	8.500
Volailles	Tonnes.	300.000

ETUDE DE LA PARTIE « CONSTRUCTION » DU PROJET DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT (1954-1957)

Rapport présenté par la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

SOMMAIRE

1re PARTIE. — ASPECTS FINANCIERS ET RÉGLEMENTAIRES

Introduction.

I. — *Programme.*

Suppression progressive des taudis irrécupérables. — Cités d'urgence.

Adaptation du plan de construction aux besoins effectifs des non-logés.

II. — *Habitat existant.*

1° Les augmentations de loyers.

2° Incidence du coefficient « entretien-vétusté » sur le calcul des loyers.

3° Mesures exceptionnelles de revalorisation des loyers.

4° Affectation des « sur-loyers » à l'entretien.

5° Fonds national d'amélioration de l'habitat.

6° Remise en état de logements ruraux abandonnés.

III. — *Construction neuve.*

A. — Remarques préliminaires.

1° Encouragement à l'épargne.

2° Emploi des réserves de l'épargne à vue.

3° Différenciation plus nette entre l'aide à la construction sociale et l'encouragement de l'initiative privée.

4° Financements complémentaires:

a) Caisses d'allocations familiales,

b) Collectivités locales,

c) Participation des employeurs.

5° Organisation générale de la mise en œuvre de l'aide à la construction.

B. — Avis sur les diverses mesures préconisées par le projet de deuxième plan.

I. — Encouragements à l'épargne privée.

II. — Dommages de guerre.

III. — Habitations à loyer modéré.

IV. — Primes et « prêts spéciaux ».

V. — Aménagements fiscaux.

VI. — Allocation-logement.

2e PARTIE. — ASPECTS TECHNIQUES

I. — *Objectifs.*

II. — *Conditions générales de l'exécution du programme. Mesures proposées pour assurer la continuité et faciliter l'industrialisation du bâtiment.*

1° Continuité. Programmes. Groupement des maîtres d'ouvrage. Groupement des entreprises.

2° Simplification, normalisation, standardisation, typification, modulation. Projets-types. Sanctions au respect de la normalisation.

3° Coopération. Meilleure préparation du travail. Définition des tâches et des responsabilités respectives. Marchés de gré à gré et concours.

4° Mesures administratives. Permis de construire. Certificat d'urbanisme. Payement tardif des travaux. Cahiers des charges. Règles de la comptabilité publique.

5° Moyens financiers et matériels mis à la disposition de l'industrie du bâtiment. Trésorerie, augmentation de capital. Matériel et équipement.

III. — *Moyens physiques nécessaires à l'exécution du programme.*

A. — Main-d'œuvre.

1. Augmentation des besoins pour la construction.

2. Augmentation des besoins pour l'entretien.

3. Travaux de génie civil et de bâtiments autres que des habitations.

B. — Matériaux.

Approvisionnement.

Prix.

PREMIERE PARTIE

ASPECTS FINANCIERS ET REGLEMENTAIRES

Présentée par M. Guy Houist.

INTRODUCTION

Le projet de deuxième plan de modernisation et d'équipement déclare que « la construction et l'entretien des logements ressortissent essentiellement de l'initiative privée ».

Le Conseil économique a préconisé le choix d'une voie médiane: ni initiative privée seule, ni Etat seul, sans attribuer une part essentielle à telle ou telle méthode.

S'il incombe à l'Etat de faciliter le logement des personnes de faible revenu par le développement massif des habitations à loyer modéré locatives, la construction doit être, pour le reste, assumée par les particuliers, encouragés par une judicieuse participation de l'Etat.

Une vaste politique de l'habitat consiste à permettre l'affectation d'une part importante du revenu national français au logement. Cette pression sur le revenu national, le Conseil économique préfère qu'elle ne soit pas exercée par la seule voie étatique de l'impôt joint à l'emprunt. Il a, à plusieurs reprises, donné son accord à un ensemble de mesures aussi libérales que possible d'incitation à l'épargne, en vue de la construction et d'encouragement à l'immobilisation du capital constitué en construction ou en réparations.

Son désir est que cette pression sur le revenu national s'effectue, sans atteindre d'autres branches de l'activité nationale, grâce à l'expansion de ce revenu national. Mais si une relative stagnation économique empêchait cette expansion tant appelée, il accepte par avance une certaine contrainte sur les dépenses moins indispensables publiques et privées pour dégager cette nécessaire part du revenu destinée à combattre une crise dont les effets sociaux deviennent intolérables.

Aucun artifice de comptabilité nationale ne pourra arriver à créer des logements qui ne coûtent rien à personne; quel que soit le détour employé pour assurer le financement de la construction, le consommateur, en définitive, payera toujours son logement, que cela se fasse sous forme d'investissement personnel, d'impôts occultes ou avoués, ou plus normalement de loyer.

Le financement le meilleur apparait au Conseil économique celui où le lien entre l'épargne et l'utilisation du logement est le plus direct, d'où *son désir de voir encouragée l'accession la plus large possible à une propriété souple et aisément cessible.*

Le payement d'un loyer raisonnable ou d'une annuité de remboursement d'un prêt, l'épargne en vue de la constitution d'un apport de base supposent, malgré les nécessaires mesures de compensation, notamment pour les familles ayant des enfants à charge, un accroissement du niveau de vie des catégories sociales les plus défavorisées, *la crise de l'habitat ayant son origine principale dans l'insuffisance des ressources des foyers ouvriers.*

Avec plus de netteté que ne le fait le projet de deuxième plan, le Conseil économique affirme que « toute vraie politique du logement doit attacher *autant d'importance aux mesures hardies relatives à la construction qu'à la réglementation efficace de l'habitat existant pour son bon entretien* ».

Sans apporter de précisions spéciales sur l'habitat rural, qui doivent normalement trouver leur place dans l'analyse de la partie agricole du projet de deuxième plan, précisons que la critique que le Conseil économique apporte à la partie du projet de deuxième plan relative à l'habitat, tout en étant plus spécialement dégagée en vue de la régénération et du développement de l'habitat urbain, s'applique, en général, aussi bien au progrès de l'habitat dans les villes qu'à la campagne.

I. — Programme.

L'objectif des 240.000 logements à édifier par an retenu par le plan pour 1957, après l'avoir été par le ministère de la reconstruction et du logement pour 1956, est inférieur à celui des 320.000 qu'à plusieurs reprises le Conseil économique a demandé au pays après des analyses très serrées et qui supposent bien entendu que les données d'évolution démographique qu'il a retenues correspondent en fait aux désirs ou aux possibilités de la population d'être logée dignement en acceptant l'effort que cela entrainera sans privation essentielle.

Cet objectif brutal quantitatif de 320.000 logements, comme celui d'ailleurs de 240.000, ne peut être accepté sans deux précisions adoptées par le Conseil et que semble avoir négligées le projet de deuxième plan. Il apparait nécessaire:

a) Qu'*une part spéciale* de l'effort financier consacré au logement soit *destinée à supprimer progressivement les taudis irrécupérables* en prévoyant le relogement des habitants, afin d'éviter une trop grande extension des villes, si onéreuse pour les collectivités et si fatigante pour les usagers. Dans le cadre de cette politique de remplacement de taudis s'insérera l'édification des *cités d'urgence*.

b) Que l'analyse des besoins réels de la population par catégories de logements suivant le nombre de personnes y résidant habituellement commande le plan de construction aux fins *d'avoir moins comme dessein de faire le plus grand nombre possible de logements que de loger le plus grand nombre possible de Français*, les petits logements coûtant relativement plus cher au mètre carré que les grands, d'une part, et les besoins des familles nombreuses devant être satisfaits, d'autre part, au même titre au moins que ceux des foyers restreints.

Le rapport de la commission de la construction du commissariat général du plan préconise « de réserver aux opérations assurées par des groupements de maîtres d'ouvrage les crédits attribués au titre de la loi de programme » prévue. Certes, ces titres ne constitueront pas la totalité des investissements logement prévus par le plan. Néanmoins, la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique trouve cette proposition — qui d'ailleurs n'est pas reprise dans le « projet de deuxième plan » lui-même beaucoup trop absolu; il lui semble évident notamment que certains maîtres d'ouvrage, d'une importance considérable, n'auront nul besoin de se grouper avec d'autres pour avoir des programmes de construction suffisamment substantiels pour mériter de figurer dans le cadre des opérations financées par la loi de programme.

II. — Habitat existant.

Le doublement des dépenses d'entretien ne semble pas devoir être atteint, comme l'estime le chapitre « construction » du projet de deuxième plan, par la seule prolongation, pourtant indispensable, des augmentations semestrielles de loyer, telles que la legislation en vigueur le prévoit.

Le Conseil économique a toujours estimé que le problème du logement formait un tout indissociable et qu'il ne pouvait y avoir de politique réaliste du logement sans une réglementation efficace de l'habitat existant, prévoyant notamment des encouragements à l'entretien à côté des mesures d'aide à la construction. L'effort qui doit être entrepris en faveur du patrimoine immobilier bâti ne s'impose pas seulement par souci de conserver les douze millions de logements existants, ni eu égard au faible rythme de la construction neuve, mais comme une donnée élémentaire de toute politique de construction qui s'est assignée comme fin l'édification, pendant trente ans, de 320.000 logements par an.

Un certain nombre de mesures ont été préconisées par le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan, afin d'augmenter le volume des sommes affectées à l'entretien et à la modernisation des logements. Plusieurs d'entre elles concordent parfaitement avec ce que le Conseil économique avait lui-même proposé le 30 juin 1953. On peut les rassembler sous six rubriques:

Augmentations de loyers.

Modifications au calcul des loyers par l'institution d'un véritable coefficient entretien-vétusté.

Mesures exceptionnelles qui permettront de diminuer pour certaines catégories de logements les délais nécessaires pour que le loyer atteigne la « valeur locative ».

Affectation des « surloyers » à l'entretien.

Fonds national d'amélioration de l'habitat.

Remise en état de logements ruraux abandonnés.

1° *Les augmentations de loyers.*

Le commissariat au plan, comme le Conseil économique l'avait demandé, s'est soucié du frein à l'effort de construction que pourrait constituer à l'avenir le prix des loyers des logements construits avant 1948. Les premières mesures préconisées tendent à permettre le rapprochement du loyer des logements anciens de celui des locaux neufs comme l'avait préconisé le Conseil. Ainsi, la prolongation des augmentations semestrielles des loyers au delà du 1er janvier 1954 est prévue dans le projet de deuxième plan, comme elle a été demandée par le Conseil en juin 1953; sans préciser toutefois, le projet de deuxième plan propose que les augmentations se prolongent jusqu'au jour où « l'équilibre du compte d'exploitation des logements » sera assuré. Le Conseil économique assigne comme terme des augmentations semestrielles le jour où la parité « loyer-salaire » prévue par la loi du 1er septembre 1948 sera atteinte; par contre, il réserve l'avenir sur la fixation de la « valeur locative » (1).

2° Actuellement, les dépenses d'entretien ou d'amélioration effectuées sur un immeuble ancien par son propriétaire n'ont qu'une incidence très faible sur le montant des loyers. Il est souhaité, dans le projet de deuxième plan, que le *coefficient « entretien-vétusté »* ait une répercussion plus grande sur le montant des loyers. Le Conseil économique n'avait pas étudié cette solution, qui semble pouvoir être retenue, étant susceptible d'efficacité.

3° *Mesures exceptionnelles.*

Une série de mesures exceptionnelles sont prévues, tant par le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan que par le Conseil, toutes aux fins de permettre une diminution de l'écart entre le loyer des logements anciens et celui des locaux neufs.

Sont recherchées notamment toutes les occasions d'augmenter le loyer de certains logements, soit que le locataire occupe insuffisamment les lieux, soit à l'occasion de l'entrée d'un nouvel occupant, soit à la suite d'accords passés entre le bailleur et le preneur, soit que les logements soient classés dans les catégories exceptionnelle et I.

Dans tous les cas, le commissariat général au plan propose que le loyer soit porté à la « valeur locative », elle-même revalorisée par rapport à son mode de calcul actuel, qui ne correspond pas à la réalité. Le Conseil économique va plus loin; il préconise que, dans tous ces cas, la liberté soit rendue aux loyers.

4° *Affectation des « sur-loyers » à l'entretien.*

Le Conseil économique préconise qu'une fraction de la partie des loyers excédant le minimum légal soit affectée à l'entretien, une autre partie, volontairement et au choix de l'assujetti, investie dans la construction, la dernière restant à la discrétion du propriétaire. Le projet de deuxième plan prévoit également une contre-partie à l'augmentation des loyers en faveur de l'entretien, mais sans préciser comment ni quel pourcentage devra être prévu.

Le Conseil a, d'autre part, recommandé l'interdiction des sous-locations, cause de tant d'abus, et notamment du détournement de sommes qui devraient aller à l'entretien.

5° *Fonds national d'amélioration de l'habitat.*

Le Conseil économique avait demandé que soit amélioré, en vue d'une plus grande efficacité, le fonctionnement du F. N. A. H., tandis que seraient développées ses ridicules possibilités (9,8 milliards en huit ans (2) ayant permis la réalisation de 33 milliards de travaux), notamment par une *dotation budgétaire annuelle*.

Le projet de deuxième plan ne fait pas allusion à cette institution. Aucun passage n'est réservé à la lutte contre les îlots insalubres et au relogement des expulsés et des sans-abris; il

(1) Le décret-loi n° 53-700 du 9 août 1953 a prolongé l'application des majorations semestrielles de loyer au delà du 1er janvier 1954 « jusqu'à ce que le loyer atteigne la valeur locative ».

(2) De la fondation du F. N. A. H. en 1946 au 31 mars 1954: ressources, 9.808 milliards; utilisation, 8.619 milliards de subventions (84.156 subventions) et 1,1 milliard environ de charges résultant du crédit accordé (bonifications d'intérêt et réserve de garantie) (26.467 ouverture des crédit), ayant permis 33.139 milliards de travaux (frais de fonctionnement du fonds: 214 millions).

n'est également rien prévu en faveur de l'achat et de la réparation d'immeubles existants.

Le Conseil avait souhaité que différentes mesures et surtout l'épargne-construction, permettent l'accession à la propriété des logements anciens. Il a également souhaité que des logements d'accueil soient prévus pour les expulsés.

D'une façon générale, il ne semble pas qu'une attention suffisamment grande ait été réservée par le commissariat au plan à la politique d'aide à l'habitat existant qui doit être considérée, répétons-le bien, comme une condition de la poursuite de l'effort de construction pendant le nombre d'années nécessaires à la résorption complète de la crise du logement. Le retard d'entretien est trop grand pour que le seul jeu des augmentations des loyers suffise. Sur l'ensemble des dépenses budgétaires annuelles en faveur de l'habitat, une part non négligeable se doit d'être consacrée (au moins 10 milliards) à l'habitat existant.

6° Remise en état de logements ruraux abandonnés.

On peut constater, dans certaines régions, que des maisons d'habitation abandonnées pourraient être remises en parfait état moyennant 300.000 à 500.000 F de réparations, alors que l'on en construit d'autres — dont la solidité est parfois douteuse — pour 2 millions et plus. C'est là une politique paradoxale.

L'article 6 de la loi n° 53-318 du 15 avril 1953 (« Plan Courant ») a prévu que des prêts seraient consentis par la caisse nationale de crédit agricole pour « faciliter l'acquisition et l'aménagement d'immeubles ruraux ou leur remise en état » par des citadins désireux de se retirer à la campagne. Le règlement d'administration publique qui doit permettre l'application de cette mesure n'est toujours pas paru plus d'un an après le vote de la loi. Il y aurait lieu que les services en terminent rapidement l'étude et que la caisse nationale de crédit agricole soit pourvue de crédits en vue de pouvoir effectuer ces prêts, conformément à l'avis émis le 17 mars 1953 par le Conseil économique sur rapport de M. Ramarony.

III. — Construction neuve.

A. — Remarques préliminaires.

1° Sur l'encouragement à l'épargne.

Le plan dresse une liste des moyens pour susciter de nouveaux placements. Avant même de suggérer quelques correctifs à chacun de ces moyens, d'en indiquer d'autres déjà retenus par le Conseil, remarquons que la rentabilité des capitaux investis en logements locatifs, surtout de confort simple, de par les froissements qu'a subis depuis quarante ans le droit de libre disposition de la propriété bâtie, apparaîtra dans ces prochaines années à la grande majorité des Français le plus souvent illusoire, malgré la sécurité de conservation du capital.

Les placements à long terme sans indexation ne rassembleront pas dans les prochaines années de vastes capitaux; le rythme actuel des emprunts du Crédit foncier semble le maximum à espérer.

Les investissements immobiliers sont liés, au moins pour un certain temps, à l'utilisation personnelle ou familiale proche.

La crise du logement sera vaincue en grande partie le jour où les personnes disposant d'un certain capital ou de revenus seront efficacement incitées à construire pour elles-mêmes ou leurs familles. L'augmentation des loyers et la réglementation judicieuse de l'habitat existant sont bien évidemment les meilleurs moyens.

Le paradoxe de notre époque est que les plus défavorisés: jeunes ménages, familles nombreuses, familles ouvrières, soient contraints à construire et à épuiser leur budget au payement de loyers ou d'annuités d'accession à la propriété très lourds, tandis que des millions de personnes plus à l'aise bénéficient, pour des débours moindres, de services plus substantiels.

2° Sur l'emploi des réserves de l'épargne à vue.

(Caisse nationale d'épargne. — Caisses d'épargne ordinaires. — Chèques postaux.)

Comptant, comme il le fait à juste titre, sur l'augmentation de l'épargne privée à long terme consacrée à l'habitat, le projet de deuxième plan est muet — sauf en ce qui concerne, si nous interprétons bien sa pensée, les disponibilités privées des banques — *sur l'emploi des réserves permanentes de l'épargne à vue ou à très court terme.* Le projet de deuxième plan propose, à juste titre, d'augmenter les crédits H. L. M.; le Conseil économique se prononce pour l'affectation préférentielle, beaucoup plus large qu'elle n'est à l'heure actuelle, des réserves permanentes de l'épargne à vue au financement du logement. Le Conseil dénonce la curieuse façon de présenter les sommes mises à la disposition des H. L. M. comme une dépense budgétaire, alors que personne ne peut nier qu'il s'agit simplement de prêts à quarante-cinq ans et à faible intérêt et que la dépense budgétaire s'analyse, chaque année, en une simple bonification d'intérêt portant sur la somme des prêts à taux réduit dont bénéficieront les H. L. M., les fonds de la caisse des dépôts qui alimentent les prêts aux H. L. M. étant, en général, prêtés à un taux plus élevé.

3° Différenciation plus nette à faire entre l'aide à la construction sociale et l'encouragement de l'initiative privée.

La construction par les particuliers, sans condition de revenu, construisant pour eux-mêmes ou pour louer, est encouragée en France — surtout depuis l'institution des « logements économiques et familiaux » — par les mêmes procédés que la construction des logements sociaux; celle-ci, assurée dans le cadre traditionnel des H. L. M., ne bénéficiant plus de crédits suffisants, d'où une double confusion.

a) Le système des primes et des « prêts spéciaux », qui se voulait simple et libéral, tend à devenir complexe et suscite de nombreux contrôles;

b) Les organismes sociaux, dont des personnes bénévoles ont les responsabilités, voient leur gestion très alourdie par l'application simultanée de deux systèmes principaux de financement auxquels s'ajoutent de multiples variantes.

Le « peignage » des diverses formes d'aide à la construction s'impose au moment où sera approuvé le projet de deuxième plan quadriennal. Il pourrait en résulter:

1. Une aide large à la construction sociale, suivant les modalités des divers organismes d'H. L. M., après que la spécialisation de ceux-ci ait été bien précisée et adaptée aux exigences d'une époque qui est postérieure de cinquante ans à leur fondation (la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique demande que, quelles que soient les sources de financement que l'Etat, eu égard aux conjonctures économiques, impose aux H. L. M. le mode d'attribution et d'emploi des fonds soit toujours le même).

2. Une aide à la construction, par les particuliers sous forme des primes et « prêts spéciaux », mais réservée aux logements de confort simple.

4° Financements complémentaires.

Dans le désir de voir financée au mieux la construction, des financements complémentaires sont souvent suscités par l'Etat qui veut voir son effort financier allégé.

a) Caisses d'allocations familiales.

C'est ainsi que les caisses d'allocations familiales se voient imposer pour les « logements économiques et familiaux » des financements complémentaires sur leur fonds d'action sanitaire et sociale. Ceux-ci doivent rester limités et ne pas être détournés de leur objet.

Si l'allocation-logement doit être considérée comme l'action normale de la compensation sociale française en matière de logement, le fonds d'action sanitaire et sociale, dans la mesure de ses disponibilités, ne semble pouvoir être chargé que de deux fonctions:

Aider ses allocataires qui veulent accéder à la propriété à compléter leurs propres économies pour constituer l'apport de base;

Contribuer à mettre en place, dans les groupes de construction, les éléments d'équipement et de confort d'ordre familial et surtout collectif.

b) Collectivités locales.

L'effort des collectivités locales, auquel il faut rendre hommage, est jusqu'à présent fort anarchique. Le Conseil économique estime qu'il devrait s'appliquer:

1° A la prise en charge de la voirie et de l'installation de divers réseaux: assainissement, eau, gaz, électricité, dont le

coût est très lourd pour les nouveaux groupes, alors que le reste de la population logée bénéficie largement des installations anciennes;

2° A l'octroi de prêts complémentaires, par l'intermédiaire de caisses auxiliaires de prêts, qu'alimenterait à titre principal le budget des communes.

c) Participation des employeurs.

Une cotisation, assise sur les salaires de certains travailleurs, a été instaurée par le décret-loi n° 53-701 du 9 août 1953; le projet de deuxième plan demande « d'accroître la participation des employeurs ».

Si cela veut dire qu'il propose l'extension à tous les employeurs de l'obligation d'investir des sommes égales à 1 p. 100 des salaires, la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique y est hostile.

La doctrine du Conseil économique sur cette participation des employeurs a été définie pour l'essentiel ainsi, le 30 juin 1953:

1. Les avantages fiscaux accordés aux employeurs proportionnellement aux sommes investies doivent être différents, suivant les modalités d'utilisation de ces sommes;

2. L'effort logement peut consister en soucription d'actions ou d'obligations de sociétés de construction sans but lucratif;

3. Les représentants des utilisateurs de logements, syndicats ouvriers et associations familiales, doivent être largement accueillis dans tous les organismes professionnels et interprofessionnels intéressés à l'habitat;

4. De toute façon, il n'est pas bon de lier — sauf cas exceptionnel — contrat de travail et usage du logement.

Mais, en toute cette matière, ne serait-il pas plus simple que les salaires soient suffisants pour que les travailleurs puissent payer à leur propre initiative et à un prix raisonnable le logement qu'ils auront choisi ?

5° Le projet de deuxième plan est muet sur l'*organisation générale de la mise en œuvre de l'aide à la construction* comme si tout allait pour le mieux, alors que chacun sait en France que, conçues dans la hâte et dans la joie de faire œuvre neuve pendant la durée des ministères, après avoir été imparfaitement mises au point par une administration jeune aux attributions de services mal définies et changeantes, les mesures prises depuis 1944 sont d'application délicate, lente et lourde.

Le Conseil économique estime que la liaison du M. R. L. avec les grands organismes privés de constructeurs et d'utilisateurs est insuffisante et qu'ainsi dédaigneux de l'opinion publique avertie, le pouvoir réglementaire est trop souvent contraint de faire marche arrière et de corriger ses propres décisions.

Il apparait comme indispensable au Conseil économique:

Que les diverses dépenses de construction soient inscrites à un *budget spécial autonome* avec ses recettes et ses débours;

Qu'un *conseil supérieur de l'habitat* soit institué pour suivre l'effort de construction de la nation, coordonner l'action des divers organismes publics ou privés s'intéressant au logement et donner son avis sur les textes les plus aptes à promouvoir une vaste politique de l'habitat;

Que des conseils régionaux viennent renseigner le conseil supérieur et, en son nom, localement, compléter son action. Ces conseils pourraient être départementaux, ainsi que le propose la commission de la construction du commissariat général au plan qui préconise des « *comités départementaux d'action et de coordination* ».

B. — Avis sur les diverses mesures financières de détail préconisées par le projet de deuxième plan

I. — *Encouragements à l'épargne privée.*

Les divers moyens mis en avant par le projet de deuxième plan:

Crédit mutuel différé;

Place importante aux emprunts en faveur du logement;

Développement de la participation des banques sur leurs ressources propres;

Renforcement des investissements immobiliers des compagnies d'assurance,

ont l'accord du Conseil économique.

Sur cette épargne forcée que constitue la participation des employeurs, le Conseil économique maintient, après l'institution de l'obligation légale tant pour des raisons économiques que sociales, les réserves formulées le 30 juin 1953.

Par contre, il estime indispensable, si l'on veut vraiment la mise en marche du système instauré le 15 avril 1953 de l'*épargne construction:*

a) Une vaste propagande bien différente des timides essais tentés jusqu'à présent et qui pourrait se combiner avec une propagande en faveur du crédit mutuel différé;

b) Le relèvement du taux de l'intérêt au delà de 1 p. 100;

c) Le relèvement de 500.000 F à 1 million de francs, au moins, du plafond des dépôts.

Le Conseil, tant dans son avis du 3 juin 1953 que dans son avis du 13 janvier 1954 sur la réforme fiscale, a marqué son désir de *voir les investissements immobiliers diminuer les revenus imposables* des particuliers comme ceux des entreprises.

La limite de cette défalcation a été précisée comme suit:

« Les revenus feront l'objet d'un abattement pendant dix ans égal au vingtième de la valeur des fonds personnels investis en logements de confort simple. »

Le *crédit hypothécaire privé*, que le plan veut voir revivre à juste titre, ne pourra prendre le développement souhaité:

1° Sans réforme profonde des formalités de l'hypothèque et de la saisie immobilière;

2° Sans diminution du taux des taxes hypothécaires, des droits d'enregistrement et des honoraires de notaires.

Tout dans cette matière de l'hypothèque est à repenser à nouveau; l'escompte des grosses hypothécaires ne se fait guère en France alors qu'il rencontre un grand succès dans certains pays étrangers. Quant à nous, nous croyons que cette réforme de l'hypothèque, tant de fois entreprise et tant de fois abandonnée, est quelque peu dépassée; dans notre monde moderne où le capital immobilier ne représente plus qu'une faible partie du capital national, la sûreté réelle pourrait souvent être remplacée par des sûretés personnelles (cession et délégation de salaire par exemple).

II. — *Dommages de guerre.*

Il ne semble pas que le commissariat général au plan ait eu à cœur d'étudier de façon approfondie l'utilisation optimale des dommages de guerre en logements de confort simple dont les villes sinistrées manquent tant pour les anciens locataires de quartiers populaires.

Les trois mesures décrites dans le chapitre « Construction » du projet de 2e plan soumis à l'avis du Conseil économique ont son approbation. Il ne pourrait en être de même des mesures qui entraîneraient dans la pratique la négation du principe de la réparation intégrale des dommages de guerre, telle que la charte des sinistrés l'a prévue.

III. — *Habitations à loyer modéré.*

Le Conseil économique, comme le projet de 2e plan, demande que les crédits H. L. M., mal présentés au Parlement, soient substantiellement augmentés et deviennent réguliers, afin de permettre le lancement et l'exécution de programmes continus. Le projet de 2e plan demande l'édification par les H. L. M. de 80.000 logements chaque année. Le Conseil économique va plus loin et précise que la seule construction d'H. L. M. destinée à la location simple devrait représenter 150 milliards (soit 75.000 logements).

Le problème du financement trouverait déjà sa solution dans une présentation budgétaire plus exacte, avons-nous dit plus haut, mais surtout la procédure H. L. M. ne peut rester celle en vigueur. Tous les rapports s'accordent à la trouver tracassière. Il y a un manque de délicatesse à parler de la lenteur à construire des organismes d'H. L. M. comme on le fait même dans des exposés de motifs de projets de loi, quand depuis 7 ans l'administration du M. R. L. impose à leur gestion de multiples et changeantes formalités.

Les bénéficiaires d'H. L. M. doivent appartenir aux classes sociales les plus défavorisées, les familles nombreuses notamment. Les logements à construire par les H. L. M. doivent être d'un confort simple.

Le Conseil économique a osé le 30 juin 1953 accepter pour les H. L. M. le principe de la « rentabilité sociale », à savoir:

« Les loyers et annuités de remboursement H. L. M. devront permettre, en plus de la couverture des frais de gestion, le remboursement annuel aux organismes prêteurs d'une annuité calculée, non pas sur la somme nominale prêtée effectivement, mais sur les dépenses réelles nécessaires pour édifier cette année même un logement du type envisagé, ce, en vue de ne pas tarir au détriment des non-logés les possibilités renouvelées de prêts; ces variations d'annuités ne pouvant pas excéder celles du salaire minimum interprofessionnel garanti. »

Le Conseil économique, le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan, comme le rapport de l'inspection générale des finances paru fin 1952, souhaitent que les organismes d'H. L. M. se renforcent:

a) En se groupant;

b) En se spécialisant;

c) En fondant des services techniques,

afin d'être à même de trouver aisément des types de plans de petits collectifs et de maisons individuelles et d'être guidés dans la passation des marchés et l'exécution des travaux.

Les rapports de la « commission de la construction » du commissariat général au plan et du Conseil économique proposent en outre de nombreuses réformes dans le fonctionnement et le contrôle des organismes d'H. L. M. qui, pour importantes qu'elles soient, demanderaient des développements qui ne peuvent figurer ici (cf. Rapport du 30 juin 1953 du Conseil économique sur les « Problèmes financiers et administratifs » de la question du logement, p. 720). Bornons-nous à le signaler en demandant que la codification et la revision de la législation H. L. M. prévues par l'article 18 de la loi n° 53-1324 du 21 décembre 1953 paraissent en même temps que le plan quadriennal.

IV. — *Primes et prêts spéciaux.*

Pour le système des « prêts spéciaux » et des primes, les critiques de fonds du commissariat général au plan sont acceptées par le Conseil. Celui-ci propose en outre une importante réforme: l'indexation des prêts (à 100 p. 100 pour les logements de confort moyen et de grand confort et à 50 p. 100 seulement pour les logements économiques).

A cette réforme de fond s'ajoutent un certain nombre de réforme de détail, qu'il est nécessaire de citer.

a) Partage des responsabilités des diverses opérations administratives entre le Crédit foncier et le ministère de la reconstruction et du logement de telle façon qu'il n'y ait jamais superposition des contrôles;

b) Préfinancement organisé en faveur des organismes désintéressés de construction, pour que les débours des particuliers au début de la construction s'élèvent au plus au montant de l'apport réglementaire exigé des constructeurs;

c) Cessation de la centralisation abusive au siège central du crédit foncier des formalités juridiques assurées par son seul service des actes de prêts, en liaison avec les notaires des intéressés;

d) Prise en considération du nombre de personnes à charge des constructeurs dans la détermination des surfaces susceptibles d'être primées et d'obtenir des prêts;

e) Aménagement des dispositions techniques dès le début de la construction pour permettre éventuellement la division ultérieure des grands logements;

f) Pour les « logements économiques », exigence des conditions d'occupation suffisante tout au long du remboursement du prêt, institution de taux maxima de loyer en cas de location simple, assurance décès obligatoire dans les conditions en vigueur pour le crédit immobilier d'habitations à loyer modéré;

g) Enfin, pour l'effort de prêts du sous-comptoir des entrepreneurs et du Crédit foncier, prévision d'un volume de prêts de 150 milliards par an pour les cinq années qui viennent.

A ces réformes de détail doivent s'ajouter celles mises au point par le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan, dans la mesure seulement où elles n'ont pas été dégagées par le Conseil économique: abaissement de la quotité des prêts à 60 p. 100 sauf dans les localités où la crise du logement est plus aiguë; pas de prêts pour les constructions sans utilité sociale; amortissement du prêt devenant possible même pendant les cinq premières années afin de diminuer, autant que faire se peut, la masse à consolider.

V. — *Aménagements fiscaux.*

Avec les quelques précisions incluses dans différents points du présent rapport, les aménagements fiscaux, tels qu'ils sont énumérés par le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan, ont l'accord du Conseil économique dans la mesure d'ailleurs où ils n'ont pas été déjà récemment adoptés.

VI. — *Allocation-logement.*

L'allocation logement, dont le financement doit être assuré de façon permanente sur des bases saines et suffisamment larges, joue un rôle capital dans toute la politique de l'habitation.

Si elle peut subir quelques simplifications d'octroi, les principes dont elle est issue doivent être respectés. Pour être utile de façon permanente à l'économie des efforts de construction, l'allocation logement doit avoir un certain caractère de stabilité, du moins à un taux minimum, à la seule condition qu'une part déterminée des revenus soit consacrée au logement.

La commission considère avec le plan que le loyer minimum à prendre en considération pour le calcul de l'allocation logement doit être relevé dans les mêmes proportions que les loyers légaux. Tant que le fonds d'allocation logement est suffisamment pourvu, aucun inconvénient à ce que la part du prélèvement sur les loyers qui lui était affectée, revienne au fonds national pour l'amélioration de l'habitat.

L'allocation logement devrait être accordée à partir du mois de la signature des contrats d'emprunt dès les travaux entrepris, sous la forme:

Soit de mensualités régulières;

Soit d'un seul versement, égal au total des mensualités dues, lors de la prise de possession effective du nouveau logement;

Soit, pour les titulaires du livret d'épargne logement, en forme de capitalisation au compte de l'épargne logement de l'intéressé.

Pour que l'allocation logement soit vraiment efficace et permette aux familles des travailleurs les plus défavorisés d'entrer dans des logements décents, on devrait pouvoir prendre en considération pour son calcul, non seulement le loyer, mais également certaines dépenses d'habitation qu'entraîne de façon inéluctable l'occupation d'un logement correspondant aux vrais besoins des familles.

Le remboursement des emprunts contractés pour certaines dépenses de réparation et d'entretien pourrait également être pris en considération.

De toutes ces réformes, on peut penser qu'elles ne sont guère révolutionnaires et qu'elles contiennent peu de nouveautés.

Est-ce tellement vrai ?

Réduire les prélèvements du Trésor sur les réserves permanentes de l'épargne à vue ne semble pas négligeable quant à nous.

Accroître les possibilités des habitations à loyer modéré régénérées et moins brimées par l'administration l'est encore moins.

Les amener à une véritable « rentabilité sociale » de telle sorte que l'utilisation même de toute habitation à loyer modéré assure la construction d'une autre habitation à loyer modéré identique est de la plus haute importance.

Assurer à l'inflation mesurée qu'est le système des « prêts spéciaux » une efficacité sociale plus grande est une mesure qu'il ne faut pas sous-estimer.

DEUXIEME PARTIE

ASPECTS TECHNIQUES

Présentée par M. Pierre Dumont.

I. — **Objectifs.**

Le projet de deuxième plan apprécie à 3,6 millions (toutes dépenses comprises) (1), en 1952, le *coût moyen du logement en France* et propose comme objectif de le ramener à 2,5 millions en 1957.

Cet objectif est trop modeste et doit être remplacé par *2 millions* (2) *toutes dépenses comprises*, ainsi que l'a préconisé

(1) Y compris branchements et honoraires d'architecte (terrain non compris naturellement).

(2) Reconstruction non comprise.

déjà le Conseil économique dans son rapport du 30 juin 1953. Toutefois ce chiffre de 2 millions ne pourra naturellement être atteint que dans le cadre d'une stabilité des prix et de programmes de longue durée.

II. — Conditions générales de l'exécution du programme. — Mesures proposées pour assurer la continuité et faciliter l'industrialisation du bâtiment.

Ces parties du projet du deuxième plan correspondent à la première partie: « Construire moins cher et plus vite », du rapport général de la « commission de la construction » du commissariat général au plan.

Une comparaison détaillée des mesures préconisées par ce rapport général et de celles préconisées par le rapport du Conseil économique du 30 juin 1953 sur les « aspects techniques » du problème de la construction montre une concordance quasi totale entre les unes et les autres. *Le Conseil ne saurait donc qu'approuver d'une façon générale les recommandations du projet de deuxième plan à cet égard.*

Il semble même nettement que le rapport du Conseil économique sur les « aspects techniques » du problème du logement, qui a été connu dès mars 1952 sous sa forme initiale de projet de rapport présenté à sa commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, a largement inspiré cette partie du rapport général de la « commission de la construction » du commissariat général au plan.

Il faut s'en féliciter vivement. Il n'est pas inutile, à cette occasion, de faire remarquer que les travaux du Conseil économique sont d'autant plus efficaces qu'ils interviennent en temps utile, qu'ils tendent à « prévenir » plutôt qu'à « guérir », c'est-à-dire qu'ils proposent pour la première fois des solutions plutôt qu'ils ne tendent à réformer celles qui ont été préconisées par d'autres.

On se bornera donc ci-dessous à rappeler les grandes lignes de la doctrine du Conseil économique sur les « aspects techniques » du problème du logement en indiquant au passage les quelques points sur lesquels, soit la position du Conseil s'écarte de celle du commissariat général au plan, soit les éléments nouveaux intervenus depuis 1953 amènent sa commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme à formuler des recommandations nouvelles.

1° *La continuité*, par l'établissement de *programmes* publics et privés adaptés aux possibilités de l'heure, étalés sur une durée suffisante pour permettre aux constructeurs de s'organiser rationnellement, de s'équiper mécaniquement et d'accroître leur productivité, est la première condition à remplir pour atteindre les objectifs du plan.

Le Conseil économique avait considéré le 30 juin 1953 que, facile à satisfaire lorsqu'il s'agit de travaux administratifs, cette condition devrait aussi être remplie pour les travaux privés, par le *regroupement des maîtres d'ouvrages* sous l'impulsion d'une personne privée ou publique qualifiée .

Le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan préconise que cette personnalité devrait être *le préfet* et prévoit qu'il serait assisté pour cette tâche par un « *comité départemental d'action et de liaison* ». Le rapport indique à juste titre que la composition de ce comité ne saurait être fixée de façon rigide et uniforme. Elle devra, avec souplesse, varier avec la situation particulière de chaque département. La commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique insiste sur le fait qu'en tous cas ce comité devra comporter des représentants du monde rural.

Pour réaliser ce nécessaire groupement des maîtres d'ouvrages, la « commission de la construction » préconise notamment la création de « *sociétés d'économie mixte* ». La commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique si elle est favorable à la création de telles sociétés lorsqu'elles sont destinées à réaliser l'aménagement de régions entières (comparables à la « Tennessee Valley Authority », aux U. S. A., ou aux « Development Corporations » des « New Towns » anglaises), considère par contre que la création de sociétés d'économie mixte destinées à effectuer des constructions de logements peut parfois être inopportune et nécessite en tous cas des études préalables très poussées.

Les programmes élaborés devront être étudiés non seulement en fonction des besoins à satisfaire, ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie du présent rapport, mais aussi de manière à être *adaptés à la structure des entreprises du bâtiment:*

a) De grands ensembles, répartis sur cinq ou dix années, doivent être proposés aux entreprises puissantes, aux groupements d'entreprises moyennes;

b) De petits ensembles, répartis également sur plusieurs années, doivent être proposés aux entreprises moyennes et aux groupements de petites entreprises;

c) La maison individuelle isolée doit être proposée à la petite entreprise.

Cette judicieuse répartition de travaux à des entreprises évidemment qualifiées, dont l'importance correspondra au volume des programmes, permettra à toutes les entreprises de participer à la satisfaction du problème du logement, dans la préparation systématique des projets et la recherche des économies.

En ce qui concerne le mode de groupement des entreprises pour l'exécution des travaux, le rapport de la commission de la construction du commissariat général au plan préconise les « *entreprises pilotes* ». La commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique préfère le mode classique du « *groupement d'entreprises* ».

2° Par ailleurs, il semble absolument vain d'espérer une amélioration importante, si on ne se résoud pas *à simplifier, à normaliser, à standardiser, à typifier et à moduler* les types et les éléments de constructions à usage de logements, qu'il s'agisse de logements individuels ou d'immeubles à appartements. La diversité des conceptions architecturales, l'immense variété des fabrications, l'individualisme de certains maîtres d'œuvre constituent, à n'en pas douter, l'un des principaux obstacles à l'accroissement de la productivité et c'est pourquoi il est indispensable de promouvoir, par toutes les mesures techniques, financières et fiscales nécessaires, la normalisation de la plupart des éléments de la construction.

Projets types:

L'article 1er du décret 54-261 du 11 mars 1954 a prescrit que les « logements économiques et familiaux » devraient désormais être conformes à des projets types homologués par le M. R. L. Quelques centaines de projets types sont déjà homologués ou en cours d'homologation.

Si cette réforme est excellente en ce qui concerne les logements individuels et les immeubles de logements collectifs construits sur terrains relativement spacieux, sans que les immeubles soient juxtaposés à des murs mitoyens, elle est pratiquement impossible à mettre en œuvre dans le *cas des immeubles devant être insérés dans des îlots déjà construits, dans des parcelles de terrains limitées entre mitoyens.* Dans ce cas même les « plans types », qui ne sont pourtant que des schémas de distribution, peuvent apporter une gêne extrême à la composition des plans. Il y a donc lieu de réformer sur ce point le décret du 11 mars 1954 et de décider que dans les cas susdits, *seules les normes de prix limites maxima et de caractéristiques techniques minima devront être imposées aux « logements économiques et familiaux » à l'exclusion de tous « plans types » ou « projets types ».*

Normalisation:

Alors que la « commission de la construction » du commissariat général au plan considère que « la normalisation ne doit pas être imposée de façon trop systématique dans une phase d'évolution rapide des techniques », le Conseil économique maintient, au contraire, son point de vue, exprimé le 30 juin 1953, suivant lequel *toute aide de l'Etat à la construction devrait être*, formellement, et non en principe, *subordonnée au respect des normes. Au cas contraire l'architecte responsable devrait être sanctionné par une réduction de ses honoraires.*

3° Des résultats appréciables ne pourront être obtenus que par *une coopération* qui s'étendra du client au manœuvre, en passant par l'architecte, l'ingénieur, l'entrepreneur, le chef de chantier, le chef d'équipe et l'ouvrier.

C'est dans le cadre de cette coopération hiérarchique et ordonnée qu'une *meilleure préparation du travail*, condition primordiale d'une exécution efficace et économique, permettra de *définir les tâches et les responsabilités respectives* des architectes, des ingénieurs et des entrepreneurs. Dans ce domaine particulièrement délicat puisqu'il met en jeu les rapports humains , il faut délibérément écarter les questions de prestige ou d'amour-propre pour ne considérer que le but à atteindre: n'entreprendre les travaux que lorsque les plans d'exécution auront été arrêtés *ne varietur.*

En outre, on devra s'efforcer, dans cet esprit de recherche de la continuité de maintenir la permanence et la pérennité de l'équipe opérationnelle.

Or, cette collaboration technique, qui ne peut intervenir qu'à posteriori en cas d'adjudication, donne son plein effet dans le cas de *marchés de gré à gré* ou de *concours*. La « commission de la construction » du commissariat général au plan, si elle conseille, comme le Conseil économique, de faire une large place aux concours, considère par contre que l'entente directe « ne saurait être généralisée sans risques graves ». Le Conseil économique maintient son point de vue suivant lequel, sans rejeter les formes habituelles d'appel à la concurrence, il y a lieu de favoriser le choix de l'entrepreneur tant par marchés de gré à gré que par concours, sous réserve, naturellement, de la détermination préalable, par le maître-d'œuvre, d'un prix maximum et d'un programme descriptif précis.

Il convient, à ce sujet, de noter qu'un prix peu élevé n'a d'intérêt sur le plan général que s'il traduit une opération susceptible d'être renouvelée dans les mêmes conditions et, par conséquent, s'il laisse à l'entreprise la marge indispensable au développement — non moins nécessaire — de son potentiel.

Dans cet esprit, il faut s'efforcer de généraliser progressivement les résultats obtenus en matière de prix dans les cas les plus favorables, en prenant soin de laisser à l'industrie du bâtiment un temps de pause au niveau de différents paliers successifs. Il serait en effet dangereux de rechercher à tout prix un abaissement des prix trop rapide, incompatible avec le maintien en état de productivité d'une industrie à qui on demande toujours davantage.

4° Sur le plan des *mesures administratives*, il est aussi facile qu'indispensable de simplifier, d'alléger, d'accélérer les formalités de toutes sortes nécessaires pour obtenir le permis de construire, la régularisation rapide des marchés, le payement régulier des travaux, la suppression de l'annualité du financement.

Dans l'état actuel des choses, malgré les améliorations apportées par le décret-loi n° 53-845 du 18 septembre 1953, l'obtention du *permis de construire* entraîne encore un décalage beaucoup trop long, particulièrement dans la Seine, entre le moment où les plans et le financement d'une affaire sont mis au point et l'ouverture du chantier.

Le minimum de progrès consisterait à concentrer en une seule personne le soin d'examiner l'ensemble des conditions qui nécessitent actuellement la consultation *obligatoire* d'innombrables administrations. Le décret-loi susdit a ouvert la possibilité de la concentration en un seul service, mais des arrêtés interministériels sont nécessaires pour aboutir en fait à cette unification.

En outre, le permis de construire devrait être instruit et délivré:

Pour les villes, à l'échelon de ces villes elles-mêmes;

Pour les petites communes, à l'échelon de l'arrondissement,

et non dans tous les cas à l'échelon du département, comme le prévoit le décret-loi.

C'est à juste titre que le rapport de la « commission de la construction » demande que le « *certificat d'urbanisme* » soit officialisé et réglementé de façon précise: il faut que celui qui achète un terrain sache de façon très certaine de quelle manière il pourra y bâtir.

Quant au *payement tardif des travaux*, il oblige les entrepreneurs à recourir à des crédits rares et chers, qui surchargent leurs prix et diminuent leur potentiel.

Toute défaillance caractérisée dans ce domaine devrait être sanctionnée par une pénalité.

C'est une rénovation totale du cadre juridique et administratif dans lequel s'exerce la construction qui s'impose. En particulier, il est nécessaire que l'esprit dans lequel sont rédigés *les cahiers des charges* soit complètement modifié et qu'y apparaisse, sous une forme efficace, la *notion de productivité*. Or, les cahiers des charges, dans leur forme actuelle, prévoient, avec une minutie et une précision affligeantes, toutes les éventualités qui devraient précisément être formellement prohibées !...

Les *règles de la comptabilité publique* ne contribuent pas, hélas, à faciliter les choses: elles sont du siècle dernier et ne devraient pas être maintenues dans la situation actuelle.

5° En dehors des conditions énumérées ci-dessus, l'accroissement massif de la production prévu par le projet de deuxième plan nécessitera une augmentation des *moyens financiers et matériels mis à la disposition de l'industrie du bâtiment*.

La construction de 120.000 logements supplémentaires représente un chiffre d'affaires d'environ 240 milliards. Sa vitesse de rotation annuelle des fonds de roulement pouvant être estimée à 6, c'est une *trésorerie* de 40 *milliards* qui devra, *d'ici quatre ans*, être mise à la disposition des entreprises. Pour obtenir ce résultat, les entreprises devront réaliser des augmentations de capital en dépit du tarissement du marché des capitaux. Le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan pense qu'elles pourront le faire par autofinancement. Le Conseil économique a estimé, le 30 juin 1953, que des moyens spéciaux devront être mis en œuvre, qui appelleront nécessairement l'intervention d'une garantie extérieure, en même temps qu'une exonération fiscale, pour que ces augmentations de capital puissent se faire par appel au marché financier.

Sur les bases ci-dessus, on peut estimer d'autre part à 20 *milliards* la somme à investir, également d'ici quatre ans, en *matériel et équipement* des entreprises.

Ces 40 milliards de trésorerie et ces 20 milliards d'investissements devront être mis à la disposition des entreprises avec le concours de leurs banques spécialisées.

III. — Moyens physiques nécessaires à l'exécution du programme.

A. — Main-d'œuvre

1. *Augmentation des besoins pour la construction.*

Sur le calcul des besoins les chiffres du projet de 2e plan coïncident avec ceux du Conseil économique dans son avis du 30 juin 1953: 80.000 ouvriers supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre l'objectif de 240.000 logements annuels.

Sur les moyens de satisfaire ces besoins le projet de 2e plan accorde une importance insuffisante au développement de la formation professionnelle des adultes. Alors qu'il propose de porter sa capacité de formation d'ouvriers qualifiés de 16.000 à 22.000, le Conseil économique pense qu'elle doit atteindre 30.000 moyennant 15 milliards de crédits annuels. En outre, il y aurait lieu de mettre au point le plus rapidement possible la F. P. A. au sein même des entreprises, notamment des entreprises artisanales, ainsi que le Conseil économique l'a préconisé dans son rapport du 30 juin 1953.

Et ce n'est qu'une fois épuisées les possibilités de la F. P. A. et réalisé le plein emploi dans l'industrie du bâtiment que le Conseil accepte que soit éventuellement effectuée une immigration d'ouvriers qualifiés.

2. *Augmentation des besoins pour l'entretien.*

Les données ici sont extrêmement incertaines. Alors que le rapport général de la « commission de la construction » du commissariat général au plan évaluait à 125.000 le nombre d'ouvriers supplémentaires nécessaires pour porter de 100 à 200 milliards par an les travaux d'entretien, le projet de 2e plan estime que ce chiffre pourrait être ramené à 80.000 moyennant une augmentation de la productivité.

L'objectif même de 200 milliards de travaux d'entretien résulte d'ailleurs de calculs fort imprécis. La commission pense que le chiffre actuel de ces travaux est de l'ordre non pas de 100 milliards mais de 60 milliards — 30 pour l'habitat urbain et 30 pour l'habitat rural (bâtiments d'exploitation exclus). Ainsi pour atteindre 200 milliards de travaux en 1957 ce n'est pas doubler mais plus que tripler l'effort actuel qui serait nécessaire. La commission pense toutefois que cet objectif très ambitieux, mais très nécessaire eu égard à l'état actuel du patrimoine immobilier, n'est pas inaccessible si sont mis en application les divers moyens de financer l'entretien qui ont été exposés dans le chapitre « Habitat existant » de la première partie du présent rapport.

Le rapport de la commission de la construction, publié le 3 août 1953, indiquait que l'incertitude sur les effectifs de la main-d'œuvre nécessaires pour l'entretien tenait principalement à l'ignorance dans laquelle on se trouve de la situation exacte des corps d'état secondaires mais que la commission avait manqué de temps pour étudier le problème. Cette étude n'avait toujours pas été entreprise lorsque le projet de 2e plan a été élaboré, en mars 1954. Il est urgent qu'elle soit effectuée pour que la très importante question de la main-d'œuvre, qui est peut-être l'élément le plus délicat dans la réalisation du plan projeté, puisse être étudiée sur des bases moins approximatives.

3. Le rapport de la « commission de la construction » du commissariat général au plan indique (page 9 *in fine*) que, si le programme de *travaux de génie civil et de bâtiments autres que des habitations* devait être accru dans la proportion envisagée par les différents demandeurs (de 456 milliards en 1952 à 807 en 1957, tableau, p. 4 du rapport), « il absorberait une main-d'œuvre telle qu'il compromettrait certainement

l'exécution du plan de construction de logements ». Et le rapport propose de ramener ce programme à 570 milliards.

Il y aurait donc risque d'importante pénurie de main-d'œuvre dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics.

Or, la commission des affaires sociales du Conseil économique considère que le projet de 2e plan comporte un important risque de sous-emploi.

Il y a là une très grave contradiction qu'il est indispensable de résoudre dans les plus brefs délais.

Les données disponibles actuellement ne permettent pas de le faire, notamment en ce qui concerne les métiers de second œuvre.

Il y a lieu de prescrire que des études aussi précises que possible soient effectuées d'urgence à ce sujet par les administrations intéressées.

Quel que soit leur résultat, en tout cas, il est nécessaire de marquer avec force le caractère, maintes fois affirmé par divers ministres, de *priorité absolue de la réalisation du programme minimum de 240.000 logements par an et de l'entretien de l'habitat existant*. La main-d'œuvre nécessaire à ces deux fins devra être assurée en premier lieu. Ensuite, le programme de génie civil et de construction immobilière autre que d'habitation sera déterminé et constamment adapté, en fonction de la masse de main-d'œuvre restant disponible.

B. — MATÉRIAUX

Il semble que le développement de l'équipement des carrières et des usines productrices de matériaux traditionnels permette de considérer que l'*approvisionnement* en matériaux, compte tenu des économies réalisables par l'organisation de programmes mieux étudiés, permettra de faire face à un rythme de construction atteignant 240.000 logements vers 1957. D'autant plus que l'industrie de matériaux modernes, en plein développement, viendra soulager les usines productrices de matériaux traditionnels.

Cette nouvelle industrie nécessitera un effort d'investissement qui devrait être puissamment soutenu dans la mesure où ces nouvelles fabrications, mises en œuvre et comparées aux matériaux actuellement employés, apporteront, en même temps qu'un accroissement du potentiel de la profession du bâtiment, une économie de prix et une réduction des délais.

Les matériaux comptant pour le tiers dans le prix de revient des logements, il est indispensable que des études soient effectuées pour déterminer dans quelle mesure la très grande expansion de la production qu'amènera l'exécution du plan doit comporter de notables baisses, tant en ce qui concerne les prix sortie d'usine que les prix de vente aux entrepreneurs.

ETUDE DE LA PARTIE « CONSTRUCTION » DU PROJET DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT (1954-1957)

Annexe au rapport présenté par la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

TABLEAU SYNOPTIQUE

de l'avis de la commission sur le projet de 2e plan, paragraphe par paragraphe.

SOMMAIRE

I. — *Objectifs.*
- 1º 240.000 logements par an.
- 2º 2,5 millions le logement.
- 2º Un an pour construire un logement.
- 4º 200 milliards d'entretien par an.

II. — *Conditions générales de l'exécution du programme.*
- A. — Limitation des travaux concurrents.
- B. — Continuité.
- C. — Productivité.
- D. — Financement des entreprises.
- E. — Simplification des formalités.

III. — *Mesures proposées.*
- 1º Continuité.
- 2º Industrialisation.
- 3º Main-d'œuvre. Matériaux. Outillage. Terrains.

IV. — *Moyens financiers.*
- A. — Initiative privée.
- B. — Intervention de l'Etat.
  - 1º Dommages de guerre.
  - 2º H. L. M. Objectif: 80.000 logements par an.
  - 3º Prime à la construction.
  - 4º Prêts spéciaux.
  - 5º Aménagements fiscaux.
  - 6º Allocation de logement.

V. — *Effets attendus.*

TEXTE DU PROJET DE DEUXIÈME PLAN

I. — Objectifs.

Les objectifs fixés sont les suivants:

1º Atteindre en 1957, conformément au principe posé par la loi du 15 avril 1953, *un état de régime où 240.000 logements seront lancés et achevés chaque année.* Ce rythme devra ensuite être maintenu pendant de nombreuses années avant que les disponibilités en logements rejoignent, en nombre et en qualité, les besoins de la population;

2º *Abaisser de 3,6 millions à 2,5 millions* le coût moyen des logements, toutes dépenses confondues. Cette réduction des coûts répond à un double impératif: maintenir l'accroissement de l'effort global de construction dans la limite des possibilités physiques et financières du pays (1), construire des logements appropriés aux besoins familiaux, et de coût accessible aux mal logés;

3º *Ramener à un an la durée moyenne des constructions,* qui dépasse actuellement deux ans et demi. Il en résultera un gain de productivité, un abaissement des coûts de construction, une diminution des capitaux immobilisés;

4º *Doubler les dépenses d'entretien des logements,* qui passeraient ainsi de 100 milliards environ en 1952 à 200 milliards en 1957: la construction des logements nouveaux doit s'accompagner d'une amélioration de l'habitat existant.

II. — Conditions générales de l'exécution du programme.

A. — La première des conditions à réunir pour que les objectifs puissent être atteints est que les entreprises soient en mesure à tout moment de satisfaire la demande. Il sera nécessaire de *limiter à un niveau compatible avec le programme de construction de logements les travaux qui font appel aux mêmes moyens d'exécution:* bâtiments divers et génie civil. Si les commandes devaient dépasser à un moment quelconque la capacité de l'industrie du bâtiment, les prix monteraient et l'objectif ne pourra être atteint.

Pour la même raison, il conviendra que l'augmentation du nombre des chantiers soit progressive pendant toute la durée

AVIS DE LA COMMISSION

Le chiffre de 240.000 logements annuels doit être considéré comme *un minimum.* Le Conseil économique a, à plusieurs reprises, apprécié les besoins en logements à 320.000 par an.

Cet objectif semble trop modeste. Il paraît possible d'adopter, pour 1957, le coût moyen (sauf reconstruction) de 2 *millions le logement* (y compris branchements et honoraires d'architectes, terrains non compris).

Accord.

Tout à fait difficile à réaliser. (Les dépenses d'entretien en 1952 n'atteignaient certainement pas 100 milliards, mais tout au plus 60: 30 pour l'habitat urbain, 30 pour l'habitat rural non compris les bâtiments d'exploitation).

Priorité absolue doit être donnée *à la construction d'au moins 240.000 logements par an et aux travaux d'entretien* de l'habitat existant.

Une fois cette priorité assurée, il n'est pas certain que les travaux de génie civil et de bâtiments divers prévus par les autres parties du projet de plan doivent être limités. La commission des affaires sociales du Conseil économique considère en effet que le projet de deuxième plan comporte un grave risque de sous-emploi. Les travaux de génie civil et de bâtiments divers devront donc être développés dans la mesure où ils pourront résorber le chômage.

(1) Si les prix, en fait, baissaient moins qu'il n'est prévu ou, *a fortiori*, augmentaient, le nombre des logements construits se trouverait forcément réduit d'autant. A l'inverse, une baisse plus rapide du coût moyen permettrait de construire un plus grand nombre de logements.

TEXTE DU PROJET DE DEUXIÈME PLAN

du plan, de façon à éviter que l'industrie ne soit à un moment incapable d'absorber le supplément de travaux nécessaires, et que la masse des chantiers en cours ne continue, comme en 1952 et en 1953, à croître sans que le nombre des logements achevés augmente dans la même proportion.

B. — *La continuité de la construction* est la condition fondamentale du progrès technique et de la baisse des prix. La continuité des mises en chantier peut seule permettre de créer sur le plan local un véritable marché de la construction et, par conséquent, inciter les entreprises à s'organiser et à s'équiper mieux. De même, la continuité des travaux sur le chantier peut seule permettre d'éviter les gaspillages et les erreurs.

C. — *La productivité de l'industrie du bâtiment* doit être fortement accrue. L'abaissement de 30 p. 100 du coût des constructions et l'accélération des travaux exigent une élévation de la productivité par la répétition des gestes et des techniques et par une organisation réfléchie des travaux.

D. — *Le financement des entreprises du bâtiment*, tant sur le plan de la trésorerie que sur celui de l'équipement, est souvent défectueux. Une amélioration sur ce point contribuerait puissamment à la baisse des prix, dans la mesure où les délais de payement qui leur sont imposés, les garanties qui sont exigées d'eux, la faiblesse de leurs fonds de roulement, engagent les entrepreneurs à se couvrir à l'excès ou à recourir à des expédients onéreux (1).

E. — Enfin, la construction ne saurait se développer rapidement si l'on ne s'attachait à alléger la tâche des constructeurs par la *simplification des formalités* (notamment permis de construire) et par une meilleure coordination des interventions administratives (procédures de contrôle, de passations des marchés, etc. (1).

III. — Mesures proposées.

1° Mesures destinées à assurer la continuité.

Stabilité de la réglementation : les ajustements inévitables des dispositions législatives et réglementaires au cours des quatre années du plan ne devraient pas s'appliquer aux programmes en cours d'exécution.

Établissement de programmes à l'échelon local (villes et départements) : ces programmes devraient comprendre non seulement les logements, mais encore tous les travaux annexes liés aux logements (voirie, réseaux de distribution, écoles, etc.), de façon à la fois à éviter l'incohérence et à empêcher que la concurrence des divers maîtres d'œuvre vis-à-vis des mêmes terrains et des mêmes entreprises ne fasse monter les prix.

Groupement des maîtres d'ouvrage pour la construction de grands ensembles réunis sur un même terrain ou dispersés sur une zone géographique limitée.

Continuité du financement, d'une part à l'échelon local, pour assurer la succession régulière des chantiers sans temps morts; d'autre part, globalement par le vote d'une loi de programme garantissant un minimum de crédits pour le financement de programmes fermes échelonnés sur la durée d'exécution du plan.

2° Mesures destinées à faciliter l'industrialisation du bâtiment.

L'augmentation de la productivité dans les entreprises du bâtiment exige un ensemble de mesures réglementaires et d'incitations tendant :

A conduire les études préalables à l'ouverture des chantiers jusqu'au stade des plans d'exécution;

A limiter la variété des constructions en développant au maximum les plans-types, dont une gamme suffisante doit permettre de tenir compte des nécessités familiales et des besoins régionaux sans, pour autant, retirer à l'architecture son rôle nécessaire;

AVIS DE LA COMMISSION

En tout état de cause :

1° Le tableau de la page 4 du rapport de la commission de la construction, établi début 1953, doit être revu avec plus de précision possible en fonction des décisions prises depuis par le commissariat général au plan dans les autres secteurs;

2° Des études doivent être effectuées d'urgence sur les effectifs et l'emploi des diverses catégories de main-d'œuvre de l'industrie du bâtiment, et des travaux publics notamment pour les métiers du second œuvre.

Alors pourront être déterminés avec une approximation suffisante les besoins de l'industrie du bâtiment et des travaux publics, et développées en conséquence la formation de la main-d'œuvre qualifiée et la production de matériaux.

Accord.

Accord, encore que le coût des constructions doive être abaissé non seulement de 30 p. 100 (de 3,6 à 2,5 millions) mais de 45 p. 100 (de 3,6 à 2) *par rapport à* 1952 (une importante partie de cet abaissement est déjà réalisée).

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord, sous réserve que la conformité à des « plans-types » ou à des « projets-types » ne soit pas exigée dans le cas des immeubles devant être insérés dans des îlots déjà construits, dans des parcelles de terrains limitées entre murs mitoyens.

(1) On trouvera dans le résumé du rapport de la commission de la construction les principales mesures proposées en cette matière.

TEXTE DU PROJET DE DEUXIÈME PLAN

A compléter les plans-types (schémas fonctionnels de distribution) par les projets-types d'exécution, particulièrement utiles pour les constructions réalisées par les entreprises artisanales;

A développer l'emploi des matériaux traditionnels évolués et des matériaux nouveaux; la condition première en est que les projets soient établis en tenant compte des matériaux et des techniques à mettre en œuvre;

A faciliter la constitution d'équipes permanentes groupant architectes, bureaux d'études et entreprises depuis le stade des études jusqu'au stade des réalisations;

A assouplir les modes de passation des marchés pour permettre cette association des techniciens aux études tout en sauvegardant une concurrence suffisante: divers types de concours répondent à ces conditions;

A coordonner l'activité des divers corps d'état sur le chantier;

A substituer, dans la mesure du possible, la production en atelier de certains éléments de la construction au travail effectué, dans de moins bonnes conditions, sur le chantier;

A reviser, à cet effet, la réglementation fiscale qui fait obstacle au développement de la construction en atelier, puisque celle-ci suppose la taxe à la production tandis que les travaux sur chantier sont soumis au régime des prestations de service.

3° Moyens physiques nécessaires à l'exécution du programme.

Main-d'œuvre.

Compte tenu de la baisse de prix envisagée et de l'évolution des techniques qui doivent permettre de réduire le nombre d'heures de travail nécessaires à la construction d'un logement, l'objectif pourra être atteint à condition:

D'accroître de 80.000 le nombre des ouvriers affectés à la construction des logements (50.000 ouvriers qualifiés et 30.000 ouvriers spécialisés et manœuvres), et de 13.000 environ le nombre des cadres et techniciens;

De porter, à cet effet, la capacité des centres de formation professionnelle des adultes de 16.000 à 22.000 ouvriers par an, et de consacrer 1,2 milliard à l'équipement de 24 centres nouveaux;

De faire appel, dans une mesure limitée, à l'immigration.

Le recrutement et la formation de la main-d'œuvre nécessaire à la construction de logements neufs ne soulèvent donc pas de difficultés vraiment sérieuses, à condition, bien entendu, que le développement soit progressif.

Plus grave est le problème posé par la main-d'œuvre nécessaire à l'entretien, et surtout dans les corps d'état du second œuvre. Le doublement des dépenses exigerait environ 80.000 ouvriers supplémentaires (1).

Matériaux.

L'emploi des matériaux modernes (matériaux traditionnels évolués et matérieux nouveaux) devra être développé et par conséquent la capacité de production devra être accrue. Pour les autres matériaux, les accroissements de consommation envisagés se tiennent en général dans la limite des capacités de production actuelles, mais des modernisations sont nécessaires.

Les dépenses à prévoir pour les extensions et modernisations de l'industrie des matériaux de construction sont de l'ordre de 4 milliards (à l'exclusion des renouvellements normaux).

L'abaissement du prix des matériaux sera recherché, d'une part en favorisant le développement des matériaux économiques, d'autre part en simplifiant les circuits commerciaux. On devra s'efforcer, à cet égard, de mettre fin au régime actuel par lequel, du fait de conventions entre producteurs et grossistes, l'achat direct aux producteurs est, pour beaucoup de matériaux, réglé au même prix qui serait payé aux grossistes.

Equipement des entreprises de bâtiment.

L'extension de leur activité imposera aux entreprises un important effort d'équipement. Les dépenses à prévoir sont de l'ordre de 35 milliards dont 5 pour les bâtiments (ateliers et bureaux) et 30 pour l'outillage (à l'exclusion des renouvellements normaux). Sans qu'il soit nécessaire de créer des mécanismes exceptionnels, le financement de ces investissements devrait être facilité par un système d'assurance crédit ou par une caisse de caution mutuelle.

AVIS DE LA COMMISSION

Accord sous la réserve ci-dessus.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Accord.

Satisfaction a été donnée par la réforme fiscale du 10 avril 1954.

C'est 80.000 ouvriers qualifiés supplémentaires que nécessite d'ici 1957 l'objectif de 240.000 logements.

C'est à 30.000 ouvriers par an qu'il faut porter la capacité de la formation professionnelle des adultes, en lui consacrant 15 milliards de crédits par an.

Ce n'est qu'une fois épuisées les possibilités de la formation professionnelle des adultes et réalisé le plein emploi dans l'industrie du bâtiment que le Conseil accepte que soit éventuellement effectuée une immigration d'ouvriers qualifiés.

Le développement de l'entretien nécessite 40.000 ouvriers *qualifiés* supplémentaires.

Accord.

La commission ne s'est pas prononcée sur ce point.

Que des études soient effectuées pour déterminer dans quelle mesure la très grande expansion de la production qu'amènera l'exécution du plan doit comporter de notables baisses tant en ce qui concerne les prix sortie d'usine que les prix de vente aux entrepreneurs.

Le conseil économique, dans son avis du 30 juin 1953, avait apprécié à 20 milliards seulement les sommes nécessaires aux investissements en matériel et équipement des entreprises.

(1) Ce chiffre suppose une forte augmentation de la productivité: si rien ne devait être changé dans les méthodes actuelles, le doublement des dépenses d'entretien exigerait environ 125.000 ouvriers supplémentaires.

Texte du projet de deuxième plan

En ce qui concerne les entreprises artisanales, le problème de l'équipement se pose en des termes différents. Il faut organiser la vente à crédit de l'outillage par les fabricants; parallèlement, aider la constitution des centres artisanaux d'études et de technique (C. A. D. E. T.); et développer les moyens d'action du crédit artisanal.

Terrains.

La difficulté de trouver des terrains ou la hausse des prix de ceux-ci risqueraient de devenir de graves obstacles au développement de la construction, si des mesures d'autorité, complétant la « loi foncière » déjà adoptée par le Parlement, n'étaient prises en temps utile. Il faudra:

Faciliter l'expropriation des terrains nécessaires à la création de lotissements et à la construction de groupes d'habitation dans les zones aménagées ou en voie d'aménagement, et reviser en même temps les procédures d'expropriation et d'insalubrité pour en accroître la justice et l'efficacité;

Porter progressivement à 20 milliards la dotation du fonds national d'aménagement du territoire pour lui permettre de faire face à l'acquisition et à l'aménagement d'une partie des terrains nécessaires à la construction (cette dotation lui permettrait d'aménager chaque année le tiers des terrains);

Favoriser une meilleure utilisation des îlots mal ou insuffisamment bâtis.

IV. — Moyens financiers.

A. — La construction et l'entretien des logements ressortissent essentiellement de *l'initiative privée*.

1° La condition première pour que des capitaux privés s'investissent dans le logement est que l'équilibre du compte d'exploitation des logements soit assuré: en même temps qu'il permettra un entretien satisfaisant des immeubles, cet équilibre encouragera puissamment la construction neuve.

Il est donc nécessaire de prolonger les *augmentations semestrielles de loyers* après le 1er janvier 1954 jusqu'au moment où l'équilibre sera rétabli.

En contrepartie, il faut:

Assurer l'affectation à l'entretien d'une part croissante des loyers;

Favoriser les réparations par des mesures fiscales;

Augmenter l'incidence du coefficient entretien-vétusté sur le taux des loyers.

2° Sans attendre que la rentabilité de la construction, qui ne saurait être rétablie avant plusieurs années, attire les capitaux, il faut tenter de susciter dès maintenant de nouveaux placements en faveur du logement. Il est proposé à cette fin:

De développer le crédit mutuel différé, dont on sait le rôle important dans les pays anglo-saxons, sur de nouvelles bases offrant toutes garanties aux épargnants;

De restaurer le crédit hypothécaire privé;

Grâce à l'indexation des prêts;

Et à la réforme du régime hypothécaire;

De réserver une place importante aux emprunts en faveur du logement;

D'accroître la participation des employeurs, par l'affectation obligatoire de 1 p. 100 des salaires à la construction de logements;

De développer la participation des banques à la construction sur leurs ressources propres. Elles pourraient, en outre, et surtout, utiliser leur réseau de démarcheurs pour orienter les ressources d'épargne vers le logement, tenir les comptes d'épargne-construction, prêter leur signature, conseiller leurs clients;

De renforcer la participation des sociétés d'assurances, notamment par l'indexation des contrats et des prêts, et par une modification des règles qui limitent trop strictement leurs placements immobiliers.

Avis de la commission

Le temps a manqué à la commission pour étudier spécialement l'équipement des entreprises artisanales.

Le temps a manqué à la commission pour étudier le problème des terrains.

« Le Conseil économique a préconisé le choix d'une voie médiane: ni initiative privée seule, ni État seul, sans attribuer une part essentielle à telle ou telle méthode. »

« La rentabilité des capitaux investis en logements locatifs, surtout de confort simple, de par les froissements qu'a subit depuis quarante ans le droit de libre dispositions de la propriété bâtie, apparaîtra dans ces prochaines années à la grande majorité des Français le plus souvent illusoire, malgré la sécurité de conservation du capital. »

« Le Conseil assigne comme fin (des augmentations semestrielles) le jour où la parité « loyer-salaire » prévue par la loi du 1er septembre 1948 sera atteinte. » (Le loyer de base atteignant 12 p. 100 du salaire de base.)

« Le Conseil économique préconise qu'une fraction de la partie des loyers excédant le minimum légal soit affectée à l'entretien. » (40 p. 100 « à la libre disposition du propriétaire », 15 p. 100 au F. N. A. H.)

La commission ne s'est pas prononcée sur ce point.

Accord.

Accord.

Accord.

La commission ne s'est pas prononcée sur ce point

Notamment:

« Réforme profonde des formalités de l'hypothèque et de la saisie immobilière »;

« Diminution du taux des taxes hypothécaires, des droits d'enregistrement et des honoraires des notaires »;

Escompte des grosses hypothécaires.

Accord.

S'il faut entendre par là l'extension à tous les employeurs de l'obligation d'investir 1 p. 100 des salaires dans la construction imposée aux employeurs d'au moins dix salariés par le décret-loi du 9 août 1953, la commission y est hostile.

Accord.

Accord.

Texte du projet de deuxième plan	Avis de la commission
B. — En dépit de l'augmentation de l'effort privé en faveur de la construction, une *intervention financière de l'Etat* demeurera nécessaire dans les quatre années qui viennent. Il est essentiel que l'aide de l'Etat ne soit pas accordée indifféremment à toutes les constructions ou à tous les maîtres d'ouvrage. Elle doit être réservée à ceux qui en ont besoin.	Accord.
1° Dommages de guerre.	
Des progrès appréciables peuvent encore être accomplis en matière de reconstruction. L'effort doit tendre: A augmenter le nombre des logements reconstruits en abaissant leur coût moyen, et à accélérer les travaux; A répartir les crédits de façon à accorder une priorité aux villes sinistrées où les besoins sont les plus pressants; A favoriser les transferts destinés à construire des logements économiques.	Accord sur ces trois mesures. « Il ne pourrait en être de même des mesures qui entraîneraient dans la pratique la négation du principe de la réparation intégrale des dommages de guerre, telle que la charte des sinistrés l'a prévue ».
2° Habitations à loyer modéré.	
La nécessité de construire des logements pour les personnes de condition modeste qui sont le plus mal logées implique la construction d'un grand nombre de logements économiques à louer. En conséquence, une très large participation des H. L. M. au programme de logement s'impose: la construction de 80.000 logements en 1957, contre 35.000 seulement lancés en 1953, doit leur incomber.	« Le Conseil économique va plus loin et précise que la seule construction d'H. L. M. destinées à la location simple devrait représenter 150 milliards (75.000 logements) ».
Cependant, une remise en ordre est nécessaire pour ramener les H. L. M. à leur vocation primitive, le logement des personnes modestes. Il faut, en particulier, instituer un plafond de ressources pour les locataires. Il faudra, en outre, favoriser le regroupement des organismes, préciser leurs fonctions, alléger les formalités, améliorer le financement.	Accord.
3° Prime à la construction.	
La prime à la construction constituera, dans l'avenir, une charge budgétaire importante. Elle devra cependant être maintenue aussi longtemps que le niveau des loyers sera insuffisant pour assurer, compte tenu du taux de l'intérêt pratiqué, l'équilibre du compte d'exploitation des logements. Mais elle devra être désormais réservée aux constructions utiles et, par conséquent, être refusée aux habitations de luxe et à celles qui, par leur nature ou leur localisation, n'améliorent pas la situation du logement.	Accord.
4° Prêts spéciaux du sous-comptoir des entrepreneurs.	
Ces prêts sont nécessaires. Cependant, ils s'appuient à l'heure actuelle presque intégralement sur le système monétaire. Il faut donc tendre à diminuer leur part relative dans l'ensemble des sources de financement, à mesure qu'ils pourront être relayés par l'épargne.	La commission n'est pas d'accord pour diminuer la part, même relative, des « prêts spéciaux » dans le financement du logement. Elle prévoit qu'ils atteindront 150 milliards par an pour les cinq années qui viennent.
En tout état de cause, les conditions dans lesquelles ils sont attribués sont à aménager. Il sera nécessaire:	
D'abaisser les plafonds au fur et à mesure de l'abaissement des coûts de construction;	Accord.
De reviser la quotité des prêts en fonction de la surface du logement et de la situation de famille des constructeurs;	Accord.
De réserver la consolidation ou la garantie de l'Etat aux constructions d'utilité sociale incontestable.	Accord.
La consolidation des prêts ne posera pas de problème grave avant 1957. La charge des dommages de guerre se trouvant réduite, un relais devrait alors être possible, si, dès maintenant, les efforts nécessaires pour diminuer la masse à consolider sont entrepris.	
5° Aménagements fiscaux.	
Une série d'aménagements fiscaux sont nécessaires, tant pour accroître les investissements en logements que pour réduire le coût de la construction et pour rendre sa mobilité au marché du logement. Il faut, en particulier:	
Permettre l'amortissement immédiat de 65 p. 100 des fonds investis par les entreprises dans des constructions pour leur personnel ou affectés par elles à la souscription de titres émis par les H. L. M.;	Accord.
Ramener les droits de mutation pour les immeubles d'habitation au taux applicable aujourd'hui lors de la première mutation des immeubles neufs;	Accord
Alléger les taxes et honoraires qui se rapportent aux hypothèques;	Accord.

TEXTE DU PROJET DE DEUXIÈME PLAN

Maintenir les exonérations actuelles et, notamment, celle des emprunts émis en représentation des prêts du Crédit foncier;
Taxer les terrains à bâtir ou insuffisamment bâtis.

6° Allocation de logement.

Le régime de l'allocation de logement, enfin, doit être harmonisé avec l'ensemble des dispositions prévues par ailleurs. Il est proposé notamment:
De relever le loyer minimum dans la même proportion que les loyers légaux;
De retirer au fonds de l'allocation de logement — qui n'en a pas l'emploi — la part du prélèvement sur les loyers qui revient au fonds national d'amélioration de l'habitat.

V. — Effets attendus.

. . . .

En ce qui concerne les moyens de financement, une évaluation sommaire montre que l'accroissement des moyens existants à attendre de la réalisation de l'objectif d'ensemble du plan (production nationale accrue de 25 p. 100), joint à l'effet des mesures nouvelles proposées, doit permettre de résoudre le problème sans difficultés insurmontables:

	1953	1957
	(En milliards.)	
Reconstruction (logement seul)	145	116
Crédits H. L. M.	58	106
Epargne-construction	»	30/60
Crédit différé	3	5/10
Contribution des employeurs	»	25/35
Assurances	4	10/15
Crédit hypothécaire privé	6	10/15
Emprunts dans le public	10	30/40
Constructions de l'Etat, des collectivités publiques et des entreprises nationales	18	19
Epargnes privées diverses et exonérations fiscales	172	161/96
Réescompte des prêts spéciaux du Crédit foncier	69	60
Total	(1) 485	(2) 572

AVIS DE LA COMMISSION

Accord.

La commission ne s'est pas prononcée sur ce point.

Accord.

Accord « tant que le fonds d'allocation logement est suffisamment pourvu ».

1° *Les chiffres du tableau ci-contre appellent notamment les remarques suivantes:*

a) Pour 1953:

Le total des investissements en logements neufs, qui était apprécié à 443 milliards par le rapport d'août 1953 de la « commission de la construction », passe à 485 milliards dans le projet de 2e plan;

Les investissements logement correspondant à la reconstruction, qui sont appréciés à 145 milliards ci-contre, le sont à 200 milliards par le ministère des finances (direction du Trésor);

Le réescompte des prêts spéciaux du Crédit foncier est compté pour 69 milliards. Or, le total des prêts spéciaux pour 1953 est de l'ordre de 92 milliards.

b) Pour 1957:

Les crédits H. L. M. sont comptés pour 106 milliards. Or, le plan prévoit de construire 80.000 H. L. M. à 2,15 millions environ, soit 172 milliards, sur lesquels l'Etat finance environ 85 p. 100, soit 146 milliards.

2° *Porter les investissements logement de 485 à 572 milliards et les augmenter de 18 p. 100.*

Or, le projet de 2e plan indique (introduction) que ses objectifs sont:

D'accroître de 60 p. 100 l'activité du bâtiment;

D'accroître de 25 p. 100 le revenu national.

(1) Evaluation du ministère de la reconstruction et du logement.
(2) Chiffre correspondant à l'échéancier indicatif figurant au rapport de la commission.

DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport général présenté par la commission de la production industrielle sur les industries de transformation et les moyens de production.

La commission de la production industrielle a été saisie pour avis, le 15 juin 1954, de l'étude du deuxième plan de modernisation et d'équipement des industries de transformation et des moyens de production. Elle a été chargée de transmettre son rapport à la commission des affaires économiques et du plan pour le 1er juillet 1954 au plus tard.

Dès sa séance du 17 juin 1954, elle a désigné respectivement comme rapporteurs pour chacun des secteurs qui lui étaient confiés :

Industries de transformation	M. Cagniard.
Energie	M. Cade.
Sidérurgie	M. Mayolle.
Minerais et métaux non ferreux ...	M. Héreil.
Chimie	M. Wolff.

En raison de la brièveté des délais qui lui ont été impartis, la commission n'a pu procéder à une étude précise et complète des travaux du plan, dont l'importance pour notre économie eût mérité un tout autre sort.

Aussi la commission de la production industrielle s'élève contre de telles méthodes de travail, chacun des rapporteurs ayant d'ailleurs souligné les difficultés particulières qu'il avait rencontrées.

La commission a tenu néanmoins à répondre à la mission qui lui était assignée par le bureau en établissant le présent rapport général.

Celui-ci comprend cinq parties correspondant à chacun des secteurs particuliers qui ont fait l'objet de ses travaux.

ETUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

PREMIERE PARTIE DU RAPPORT GENERAL SUR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION ET LES MOYENS DE PRODUCTION

Rapport présenté au nom de la commission de la production industrielle, par M. Jacques Cagniard, sur les industries de transformation. (Chapitre V, 3e).

L'étude du rapport de la commission des industries de transformation du commissariat général au plan fait apparaître que ses rédacteurs ont incontestablement tenu compte des desiderata formulés par les professions consultées.

Le projet de deuxième plan de modernisation et d'équipement (1954-1957), qui est soumis à l'avis du Conseil économique, ne consacre que huit pages au plan des industries de transformation.

La diversité des professions considérées, les problèmes posés sur le plan économique et social, les solutions envisagées pour obtenir le résultat recherché, rendent, aujourd'hui, difficile, pour votre commission, de donner un avis motivé. Il eût fallu disposer d'un délai raisonnable, pour pouvoir recueillir les éventuelles observations des professions.

L'importance des industries de transformation n'est pas à souligner ici.

Nous devons nous féliciter de ce que le deuxième plan en fasse état. En effet, au cours des années qui viennent de s'écouler, l'opinion s'était étonnée légitimement de l'oubli dont elles avaient été l'objet.

Le plan propose une augmentation de production, pour l'ensemble des industries de transformation, de 24 p. 100 par rapport à 1952.

Cet objectif global de production, qui devrait être atteint en 1957, est la moyenne pondérée des augmentations de production prévues, d'une part, dans la section des industries mécaniques et électriques (30 p. 100) et, d'autre part, dans la section des industries textiles et diverses (20 p. 100 toujours par rapport à 1952), selon la classification adoptée dans le plan.

L'examen des textes révèle l'incontestable souci, que le commissariat général du plan a eu, de proposer des mesures susceptibles de permettre aux industries d'augmenter sensiblement leur production.

Il faut lui rendre hommage pour ce travail des plus importants et le remercier aussi d'avoir largement tenu compte des personnalités qu'il a bien voulu consulter, au cours des travaux des commissions spécialisées.

∴

Le Conseil économique, à son tour, est chargé de donner son avis.

Dans les conditions de travail imposées, votre commission de la production industrielle ne peut que vous soumettre les observations suivantes. Evidemment, votre commission et le Conseil économique se réservent de donner ultérieurement un avis précis sur les éléments chiffrés de ce programme.

Tout d'abord, l'évaluation du montant des investissements paraît un peut faible, comparée aux prévisions établies par les professions.

En ce qui concerne plus particulièrement le crédit, l'étude du développement des caisses de caution mutuelle et l'extension des crédits de campagne, paraît un peu sommaire.

La sélection du crédit qui doit s'opérer suivant les critères définis au paragraphe V — « Modernisation des méthodes » — devrait prévoir des garanties sur l'orientation de cette sélection et se préoccuper des problèmes posés par les petites et moyennes industries.

Enfin, la fausse interprétation qui est faite du décret du 9 août 1953 jette la suspicion, *a priori*, sur toute entente, ralentit et même empêche les études réclamées par les pouvoirs publics eux-mêmes, concernant la spécialisation et la concentration que les industriels sont amenés à entreprendre.

Le décret interdit tout accord pour harmoniser les prix de vente, alors que les échanges d'une partie de leur production, résultant d'un accord de spécialisation entre plusieurs entreprises, entraînent dans certains cas une égalité de prix entre ces entreprises. Ce décret devrait, pensons-nous, être profondément remanié.

Bien entendu, votre commission n'entend pas remettre en cause les mesures prises pour condamner les effets nocifs des ententes.

Quant à l'évolution de l'emploi, en dehors du problème du reclassement, nous tenons également à indiquer que ceux de l'encadrement du personnel, de la formation d'ouvriers hautement qualifiés, devraient être posés. Ils conditionnent nécessairement les possibilités d'organisation du travail en équipes, en particulier, et l'accroissement des effectifs qui doit être réalisé dans les industries mécaniques et électriques (section I).

En ce qui concerne la spécialisation des fabrications, à laquelle les efforts de toutes les entreprises doivent tendre, il nous apparaît que le plan ne prévoit pas suffisamment et assez nettement les possibilités de surspécialiser, dans de nombreux secteurs, les professions et, en particulier, les sous-traitants. Ainsi, serait-il possible à de nombreuses industries de trouver des débouchés, des possibilités de modernisation et d'obtenir un abaissement notable des prix de revient des fabrications de tout genre.

Votre commission a insisté également, dans ce domaine, sur les effets bienfaisants des méthodes de normalisation et de standardisation, sur lesquelles le Conseil avait antérieurement attiré l'attention des pouvoirs publics.

De même, une politique judicieuse de concentration devrait mettre fin à la trop grande dispersion qui existe dans certaines industries. Mais votre commission a tenu à préciser qu'il ne fallait pas, pour autant, tomber dans l'excès contraire et encourager une intégration excessive d'entreprises qui cherchent à fabriquer elles-mêmes tous les éléments qui concourent à leur production.

Des mesures de concentration et de spécialisation ne doivent pas s'opposer, mais, au contraire, se développer harmonieusement.

Il faut aussi rappeler que les industries de transformation produisant des biens de consommation, sont au bout du cycle de production et qu'elles constituent une part importante de la clientèle des industries d'équipement. La vitalité des premières est donc un élément essentiel de l'industrie française.

C'est ainsi que nous tenons à souligner l'importance, pour ces dernières, du chapitre du plan qui traite des territoires d'outre-mer et des divergences de vue fondamentales qui s'y manifestent.

Le plan cherche à équiper à bon compte ces territoires, pour accélérer leur développement. Il est bien naturel de rechercher l'abaissement du prix de cet équipement, mais il est surprenant de constater que cela se fera au détriment de nos industries vers lesquelles le plan ne cherche nullement à diriger et à orienter ces demandes.

Le plan envisage bien quelques mesures saines: diminution des frais de transport, portuaires, etc. Par contre, il propose la suppression pure et simple des quelques droits d'entrée existant encore, suppression qui nous paraît impossible.

En effet, la métropole, qui absorbe à des prix supérieurs aux prix mondiaux les produits coloniaux, se prive volontairement d'acheter à meilleur compte à l'étranger ces mêmes produits, alors que ces achats pourraient être compensés par des exportations industrielles.

Il n'est pas non plus superflu de souligner que tous les grands travaux de ces territoires sont financés par la métropole.

En conclusion, et dans le même ordre d'idées, nous voulons indiquer que le plan, qui examine les diverses causes et remèdes au niveau actuel des prix de revient, omet d'étudier les possibilités d'absorption du marché. Il ne servirait, en effet, à rien de produire mieux et à meilleur compte, si, en définitive, les marchandises ne trouvaient pas d'acquéreur.

On a souvent essayé, dans de nombreux secteurs, pour arrêter et renverser le rythme décroissant des ventes, d'effectuer de considérables baisses des prix, qui, dans certains cas, ont mis les entreprises dans des situations dangereuses, sans pour autant modifier la conjoncture.

On constate, d'autre part, que, sur le marché intérieur, la progression des ventes de biens de consommation est loin de suivre la courbe d'accroissement de la population. C'est là la preuve manifeste de l'insuffisance de ressources dans trop de foyers français. On peut affirmer qu'il existe en potentiel un marché français considérable de tous ces biens, qui s'exprimera le jour où le pouvoir d'achat de cette clientèle aura été amélioré, soit par un plein emploi et une amélioration des salaires, soit encore par une meilleure répartition, et même une diminution des charges fiscales.

C'est sur ce dernier point que des actions gouvernementales pourraient être envisagées et sur lesquelles le plan passe trop rapidement.

Il restera ensuite à développer et orchestrer une politique de ventes pour inciter l'acheteur à développer et à satisfaire ses besoins et, par suite, à déclencher l'expansion économique.

ÉTUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

DEUXIÈME PARTIE DU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION ET LES MOYENS DE PRODUCTION

Rapport présenté, au nom de la commission de la production industrielle, par M. Jean Cade, sur l'énergie (chap. V, 4°, A).

CRITIQUES DES MÉTHODES DE TRAVAIL IMPOSÉES AU CONSEIL ÉCONOMIQUE POUR L'ÉTUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

Le rapport général de la commission d'énergie du deuxième plan de modernisation et d'équipement porte la date de « novembre 1953 ».

Le 15 juin 1954 seulement, la commission de la production industrielle du Conseil économique a été saisie de l'étude de cet important document par le bureau, qui lui a demandé de transmettre son rapport à la commission des affaires économiques et du plan avant le 1er juillet.

De plus, le commissariat général au plan n'a pas été en mesure de fournir au Conseil économique un nombre suffisant d'exemplaires du deuxième plan de modernisation et d'équipement, ce qui n'a pas permis à tous les membres des commissions de travailler dans des conditions matérielles convenables.

La commission de l'énergie du commissariat général au plan s'est réunie, le 10 juin 1954, pour faire le point de la situation dans ce secteur, huit mois après le dépôt de son rapport général, qu'elle avait déposé en novembre 1953.

Ce n'est que grâce au large esprit de collaboration de M. le président de la commission de l'énergie du commissariat général au plan, que le Conseil économique a pu disposer, le 21 juin, d'un exemplaire de l'importante note de mise au point adoptée au cours de cette réunion du 10 juin.

Cette note, très complète, qui constitue véritablement un rapport, modifie dans une large mesure, dans plusieurs secteurs, les conclusions du premier rapport de novembre 1953.

D'ailleurs, le texte définitif ne nous est pas encore parvenu et nous ne pouvons, de ce fait, en tenir compte officiellement.

Par une heureuse initiative, votre commission de la production industrielle avait placé à son programme d'études, sans attendre la saisine officielle, le plan d'investissements énergétiques, ce qui lui a permis de procéder à l'audition, le 17 juin 1954, de M. Dreyfus, président; de M. Beullac, rapporteur général, et de M. Robin, rapporteur général adjoint de la commission de l'énergie.

Il est certain que ces méthodes de travail imposées au Conseil économique sont inadmissibles et contraires à la volonté du législateur, qui a chargé le Conseil économique de suivre en permanence l'élaboration du plan de modernisation et d'équipement.

Cette mission du Conseil économique nous paraît d'autant plus justifiée qu'en fait, la composition de la commission de l'énergie du commissariat général au plan ne permet pas aux professionnels: utilisateurs, patrons et salariés, et aux consommateurs, d'intervenir dans le choix des options, lequel est grave de conséquences pour eux.

Tout en rendant hommage aux hauts fonctionnaires et aux techniciens qualifiés qui ont participé aux travaux de la commission de l'énergie du plan, il nous faut constater que les arbitrages entre les investissements dans les diverses formes d'énergie sont très difficiles à réaliser entre les divers producteurs et que l'avis des utilisateurs, dont les intérêts sont tous représentés au Conseil économique, est indispensable.

Nous pensons qu'il y a lieu d'émettre la plus vive protestation auprès du Gouvernement sur les méthodes de travail qui nous ont été imposées et qui nous empêchent d'analyser et de discuter d'une façon détaillée et précise le programme soumis à notre approbation.

Dans ces conditions, nous ne pouvons que remettre un rapport incomplet, en nous réservant de reprendre l'étude du programme énergétique, lorsque seront soumis à notre examen les projets de lois-programmes nécessaires à l'application du plan, que le Gouvernement s'est engagé à présenter avant le 1er octobre 1954 (certaines lois-programmes pour l'énergie atomique et les recherches de pétrole ont précédemment été adoptées sans consultation du Conseil économique).

C'est donc sous ces réserves que nous examinerons dans ses très grandes lignes le programme énergétique, en partant des études antérieures de notre commission de la production industrielle, mais sans pouvoir discuter, comme il serait nécessaire, tous les chiffres et raisonnements dudit programme.

CHAPITRE Ier

Observations générales sur le plan de l'énergie.

§ 1er. — PART DES INVESTISSEMENTS ÉNERGÉTIQUES DANS LE DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

Le pourcentage des investissements consacrés à l'énergie et la carbonisation par rapport aux investissements totaux, couverts par les travaux des commissions du commissariat général au plan, représente pour le premier plan: $\frac{1.800}{3.150}$ = 47,2 p. 100.

Ce pourcentage a été brutalement ramené à: $\frac{1.263}{6.722}$ = 18,8 pour 100 pour le second plan.

Si l'on considère:

La corrélation étroite entre la consommation d'énergie et le revenu national (l'on relève rarement deux courbes de variations aussi calquées l'une sur l'autre);

Malgré cette corrélation, les objectifs généraux du nouveau plan de 4 ans, qui visent à augmenter le revenu national de 25 p. 100 par rapport à 1952 dans la stabilité monétaire ne prévoient cependant qu'un accroissement des moyens énergétiques de 20 p. 100 (20 p. 100 pour la production agricole, 25 à

30 p. 100 pour la production industrielle, 60 p. 100 pour le bâtiment);

La faiblesse de la consommation par tête d'habitant de l'énergie en France comparée avec celles des autres pays;

L'importance des importations d'énergie qui couvrent le tiers de la consommation d'énergie en France et représentent en valeur le quart de ses importations totales;

La part du déficit des échanges d'énergie avec l'étranger dans le déficit total de notre balance commerciale:

59 p. 100 en 1951, 56 p. 100 en 1952, 81 p. 100 en 1953, 90 p. 100 pour le premier trimestre 1954 (voir annexe n° 1);

(De plus, il faut prévoir une augmentation indispensable et très importante des importations de matières premières qui aggravera le déficit de notre balance des comptes, si l'on veut permettre la réalisation du programme d'expansion économique.)

Les difficultés que peut rencontrer la France, à très brève échéance pour équilibrer son commerce extérieur, comme le montre l'excellent rapport de M. André Philip.

Il apparaît à votre commission que la part de 18,8 p. 100 affectée aux investissements énergétiques est très nettement insuffisante pour permettre la réalisation des objectifs généraux du plan, en particulier ceux de la production industrielle.

La commission de l'énergie, dans sa réunion du 10 juin a, en effet, constaté, dans les premiers mois de 1954, un redémarrage de l'économie, qui s'est traduit par une augmentation de la consommation d'énergie, sauf pour le charbon: 4 p. 100 pour le gaz, 8 à 10 p. 100 pour l'électricité, 10 à 15 p. 100 pour le pétrole.

§ 2. — Pénurie des moyens d'investissement. — Difficultés de financement

Le rapport de la commission de l'énergie indique qu'il y a lieu de tenir compte d'une pénurie relative des moyens d'investissement, eu égard aux besoins des autres secteurs.

Cette pénurie a limité les objectifs énergétiques. Cette limitation nous apparaît d'autant plus grave qu'il ne s'agit plus seulement d'objectifs énergétiques à court terme, ceux de 1957, mais aussi des moyens de production d'énergie pour 1960-1961, objectif final du plan.

Nous montrerons que, pour certains secteurs de la production d'énergie, les possibilités réelles d'investissements ont été sous-estimées.

Nous estimons, en tout cas, qu'une étude plus approfondie aurait dû être entreprise avant de conclure à une limitation des investissements.

Il nous est apparu que la responsabilité de la commission d'énergie du plan n'était pas engagée pour la fixation des crédits d'équipement énergétique, dont le plafond lui avait été imposé.

Nous verrons de même, dans le chapitre électricité, que la commission de l'énergie s'est vu imposer par le commissariat général au plan une diminution de crédits.

Il nous apparaît que les possibilités du marché des capitaux, telles qu'elles ont été appréciées par le commissariat général au plan, ont été sous-estimées, surtout si l'on considère les facilités de placement des derniers emprunts, l'intérêt qu'ont manifesté les capitaux étrangers, et les taux des prêts actuellement consentis par les groupes financiers français pour des investissements à très long terme à l'étranger.

Il y a là une anomalie certaine qui devrait être réparée, notamment pour les crédits d'investissements énergétiques.

Il ne faut pas oublier, en effet, que les producteurs d'énergie ne sont que des distributeurs de commandes aux industries de transformation. Combien d'entre elles ont été mises en péril en 1952-1953 par l'arrêt des commandes des producteurs d'énergie!

Nous sommes persuadés qu'il faut rechercher là une des causes essentielles de la régression économique qui s'est manifestée ces deux dernières années.

Sans nul doute, on peut considérer que l'absorption d'une part trop importante des crédits disponibles par les producteurs d'énergie ne permet l'équipement des industries de transformation que grâce à l'auto-financement et empêche ainsi une diminution de prix dans ces industries.

Nous croyons cependant que le plan de financement propre à ces industries de transformation complète heureusement leurs programmes d'investissements, dont la réalisation est facilitée par les commandes des producteurs d'énergie. Il faut aussi considérer qu'il ne s'agit pas seulement de grosses entreprises, mais aussi de leurs sous-traitants, pour lesquels il est toujours difficile d'accéder au marché des capitaux.

En outre, comme l'a fait très justement remarquer M. Caquot, les crédits d'investissements, notamment dans le domaine de l'énergie, permettent des recouvrements d'impôts supplémentaires, chiffrés, pour certaines branches, par M. Caquot, à 35 p. 100 du montant des crédits.

Le financement de la production d'énergie a ceci de particulier qu'il ne conduit pas à une affectation totale des capitaux indispensables à la modernisation de ce secteur, mais permet, au contraire, de compléter heureusement le financement de l'équipement d'autres secteurs.

Enfin, l'on peut espérer que la fin de la guerre d'Indochine et la suppression d'autres dépenses improductives permettront, à brève échéance, de dégager des moyens de financement importants qui permettront, par une augmentation du programme d'équipement, de le porter au niveau nécessaire.

Débudgétisation des investissements.

Votre commission des finances traitera cette importante question. Nous voudrions, cependant, dans le cadre limité des investissements énergétiques, attirer plus particulièrement l'attention sur le fait que les industries de production d'énergie (sauf l'industrie du pétrole) ne possèdent qu'une marge insignifiante d'auto-financement et sont ainsi placées dans une situation très délicate pour réaliser une tranche optionnelle d'investissements. La durée des études, la mise au point des marchés, la longueur de travaux nécessitent une stabilité des sources de financement, qui doivent être prévues dès l'origine. Les retards constatés dans l'exécution des plans résultent en grande partie de l'incertitude des programmes de financement.

Détaxation des investissements.

Peu de branches de l'activité française supportent aussi lourdement que l'industrie de la production d'énergie le poids des investissements. La plus grande partie de ces industries facturent leur production hors taxe. Elles se trouvent, de ce fait, placées dans une situation particulière vis-à-vis de la détaxation des investissements.

Il est bien clair, cependant, que l'on ne peut logiquement concevoir qu'une part importante (20 p. 100) des crédits d'investissements qui leur sont accordés soit affectée au Trésor. Aussi, nous pensons que cette industrie doit être traitée comme les autres (y compris l'agriculture), pour ses achats d'équipements, par une facturation en suspension de taxes par exemple. Cette mesure pourrait être étendue aux droits de douane sur les produits que ces industries sont obligées d'importer.

En contrepartie, elles devront répercuter cette diminution du prix d'achat de leurs équipements, dans leur prix de vente, ce qui permettrait de franchir rapidement une étape vers le but qui s'impose à notre économie, « l'abaissement du prix de l'énergie ».

§ 3. — Répercussions des retards apportés dans la mise en œuvre du deuxième plan de modernisation

Le premier plan de modernisation de 1946, qui se terminait en 1952, devait être suivi par un second plan permettant la poursuite des équipements. En fait, le second plan n'a vu le jour qu'en fin 1953.

Cette coupure est surtout grave de conséquences dans le domaine de l'énergie.

Nous sommes persuadés qu'elle intervient, pour une grande part, dans la régression économique de 1952 et 1953, années pendant lesquelles aucun aménagement important n'a été lancé, notamment dans le secteur hydro-électrique.

Nous donnons à l'annexe n° 2 un tableau comparant les crédits d'investissements pour les deux plans.

Il est grave que le Gouvernement n'ait pas cru devoir tenir compte des erreurs passées, comme l'a remarqué avec pertinence la commission de l'énergie, lors de sa réunion du 10 juin 1954, en constatant:

« L'autorisation des travaux pour 1954 traduit un léger recul par rapport aux chiffres initialement prévus. La commission des investissements a, en effet, transformé une partie des demandes en tranches, dites optionnelles, dont seule la moitié a été débloquée.

« Pour l'électricité, les autorisations ont été inférieures de 7 milliards aux demandes (dont 5 pour Electricité de France). Cet abattement de 4,5 p. 100 paraît, *a priori*, peu important, mais il s'est pratiquement porté sur les seules opérations nouvelles de production et a eu comme conséquence la *suppression de 20 p. 100 environ du programme nouveau thermique et hydraulique*.

« En outre, le projet de loi de la Durance n'ayant pas encore été voté, l'opération de Serre-Ponçon, quoique autorisée, n'a pas été engagée...

« En définitive, des retards sensibles peuvent donc à présent être enregistrés. Dans la mesure où les objectifs fixés par la commission de l'énergie doivent être maintenus, il sera, dans la plupart des cas, nécessaire de rattraper ces retards à partir de 1955. »

La commission de l'énergie signale, par ailleurs, certaines difficultés administratives qui ralentissent considérablement les réalisations.

Le Conseil économique ne peut que s'associer à ces remarques en demandant au Gouvernement de prendre d'urgence toutes mesures pour l'accélération des opérations, en particulier quand il suffit seulement d'accélérer les formalités administratives et la présentation des projets de loi au Parlement.

§ 4. — Liaison entre le plan de 18 mois et le plan de 4 ans

Si l'on retrouve une étroite corrélation entre le plan de dix-huit mois et le plan de quatre ans, il est bien certain que les retards apportés dans la mise en vigueur du deuxième conduiront à un décalage des objectifs du plan de dix-huit mois et empêcheront sa réalisation, dont dépend cependant essentiellement l'avenir de notre pays dans la compétition internationale.

Par ailleurs, si la commission de l'énergie du plan s'est bien préoccupée dans une certaine mesure de la baisse du coût de l'énergie, il nous est apparu que les retards de financement sont incompatibles avec l'obligation absolue dans laquelle se trouve placée l'économie française, obligation de prévoir de toute urgence un abaissement du prix de l'énergie, élément important des prix de revient.

Il nous apparaît donc que les divers échelonnements de crédits devraient être réexaminés, l'effort étant accru dans les premières années, notamment pour les programmes dont la réalisation est rapide, en particulier dans le domaine de la distribution.

CHAPITRE II

Electricité.

Les investissements dans le secteur de l'électricité représentent 57 p. 100 de l'ensemble des investissements énergétiques.

§ 1. — Objectifs du plan

En évaluant l'augmentation probable de la consommation électrique à 7 p. 100 par an, la commission du plan a fixé à 70 milliards de kilowattheures, la capacité de production à atteindre en 1960-1961.

Il est certain que la détermination de cet objectif a été influencée par une conjoncture en baisse, lors de l'établissement du deuxième plan.

Dans sa réunion du 10 juin, l'examen de la situation actuelle a amené la commission du plan à constater un renversement de la situation, la période de stagnation de l'an dernier ayant été suivie d'une période d'augmentation, *souvent supérieure à 10 p. 100.*

Aussi, la commission du plan a convenu que ses prévisions initiales « étaient au-dessous de la réalité et que l'on pouvait se demander aujourd'hui si elle n'avait pas été, au contraire, trop modeste dans ses évaluations ».

Ces nouvelles conclusions dont d'autant plus valables que la marge de sécurité de l'équipement électrique actuelle est très faible, comme l'ont prouvé les derniers incidents d'exploitation.

Nous considérons donc, pour notre part, que la règle de doublement en dix ans doit être respectée et, de ce fait, que le chiffre de 70 milliards de kilowattheures est nettement insuffisant, surtout en face d'une augmentation indispensable de la production française de 20 à 25 p. 100, augmentation qui risque de ne pouvoir être réalisée, faute de moyens énergétiques convenables, en particulier dans le domaine de l'électricité.

L'objectif à atteindre devrait être au moins de 80 milliards de kilowattheures en 1960-1961.

§ 2. — Structure du plan. — Choix des aménagements

Le problème du choix des aménagements est fort complexe, en raison du grand nombre d'éléments différents qui interviennent.

Les techniciens de l'E. D. F. et des Charbonnages de France, dont la haute valeur est reconnue universellement, faisant abstraction de toutes études antérieures, ont procédé à une analyse complète de tous les éléments déterminant le choix des aménagements, avec le double but de:

Répondre aux besoins;
Fournir l'énergie au meilleur prix.

Nous estimons, pour notre part, que nous devons leur faire confiance, surtout si l'on considère les résultats de leurs travaux que nous reprendrons ci-après.

Cependant, ces aménagements se divisent en trois catégories distinctes:

Distribution;
Déclassement des centrales thermiques anciennes;
Installations de centrales nouvelles.

a) *Distribution.*

La distribution de l'énergie électrique en France est nettement déficiente. Elle est à l'origine des divers troubles qui ont retenu l'attention des membres de notre Conseil: « Les insuffisances du réseau sont aujourd'hui graves. »

Les pertes en ligne sont considérables: « l'ensemble étant le germe d'autres difficultés aiguës pour un proche avenir ».

D'autre part, l'aménagement du réseau de distribution français peut être effectué très rapidement.

Ces considérations nous amènent à conclure que si les crédits affectés par la commission du plan à la distribution sont en nette augmentation: 28 milliards en 1953, 35 milliards en 1954, 42 milliards les années suivantes, ils sont encore insuffisants, mais c'est surtout la faiblesse des chiffres de 1954 qui est la plus grave.

Il est à noter d'ailleurs que, lors de sa première étude, la commission du plan avait tout d'abord prévu 44 milliards par an, ensuite 42 milliards. Ce chiffre a été ramené par la suite à 35 milliards pour 1954.

Il nous apparaît qu'il est absolument indispensable, au contraire, pour permettre l'abaissement du prix de revient de l'énergie de procéder de toute urgence et en priorité à la réalisation des rénovations et compléments d'équipement dans la distribution.

Le grand réseau français a fait l'admiration du monde entier, auquel il a servi de modèle. Les possibilités du réseau d'interconnexion sont dépassés progressivement par l'accroissement continu des puissances. Les diverses grandes artères du réseau de 225.000 volts ont été établies de manière à pouvoir être portées à la tension de 380.000 volts. Il est envisagé d'entreprendre comme première réalisation la liaison Génissiat-Paris, qui pourra ainsi être portée à la puissance de 500.000 kilowatts.

Il faut qu'aucun retard ne survienne dans la passation des commandes, dont les délais doivent être le plus possible réduits, et, sans attendre, il y a lieu de lancer le programme de la deuxième ligne de 380.000 volts, pour une puissance de 1 million 200.000 à 1.500.000 kilowatts.

Les études entreprises pour l'établissement d'une interconnexion des réseaux français et anglais doivent être poursuivies. Le décalage des heures de pointe en France et en Angleterre et des jours où la demande est maximum (mercredi en France, lundi en Angleterre) permettrait de réduire la puissance totale nécessaire dans les deux pays, surtout pendant le mois critique de décembre.

Ces aménagements doivent être complétés par les développements des ouvrages de moyenne et basse tension qui s'imposent de toute urgence.

Il est à noter, en particulier, qu'un premier programme avait été lancé par Electricité de France pour l'installation de condensateurs permettant de relever la tension et, par conséquent, d'améliorer la qualité du service et de permettre des développements de puissance chez les usagers.

L'industrie française s'est équipée pour répondre à ce programme, qui a été complètement arrêté, ce qui a entraîné de graves conséquences chez les constructeurs de condensateurs, dont certains travaillent à 20 p. 100 de leur capacité. Ces industriels peuvent donc fournir des commandes dans des délais très courts.

b) *Déclassement des centrales thermiques anciennes.*

Les mêmes remarques faites pour la distribution dans le paragraphe précédent sont valables pour le déclassement des anciennes centrales thermiques.

Le programme du plan prévoit un déclassement de 873.000 kW de 1953 à 1960 et le calcul de rentabilité montre qu'il y aurait intérêt à ajouter à ce programme un supplément de 200.000 kW de déclassement économique.

Nous estimons que les crédits prévus pour ce complément de 200.000 kW à partir de 1956 doivent être engagés de toute urgence avec les crédits nécessaires au minimum de déclassement arrêté par le plan à 873.000 kW.

Ce programme a longuement attiré l'attention de notre assemblée lors des études antérieures.

Il faut, à notre avis, l'examiner en tenant compte de la rentabilité marginale (1). Mais cet élément d'appréciation est insuffisant.

Interviennent également:

D'une part, les besoins d'écoulement des charbons de mauvaise qualité;

D'autre part, les possibilités d'utilisation de nos réserves hydrauliques, estimées par le plan à 70 milliards de kWh sur lesquels 40 à 50 milliards ont une valeur économique certaine.

Il faut, d'autre part, considérer qu'en fonction du déficit de notre balance des comptes, la priorité doit être donnée aux sources d'énergie nationales, ce qui entraîne l'élimination du fuel dans les centrales. Cette question sera reprise au chapitre « pétrole ». Notre assemblée est très ferme sur la nécessité de cette substitution de combustibles.

Pour tout esprit industriel, le problème du choix entre le thermique et l'hydraulique se pose réellement de la manière suivante:

Quel serait le choix d'un industriel entre deux moyens d'équipement, dont l'un entraîne des investissements 2,5 fois supérieurs à l'autre, mais permet une durée d'utilisation deux fois plus grande et un prix de revient d'exploitation inférieur de 12 p. 100 (intérêt, amortissement industriel et frais d'exploitation compris) ?

(Voir l'annexe 1 à ce chapitre, pour le calcul des charges annuelles d'exploitation.)

En dehors des considérations purement économiques, il faut, en outre, tenir compte d'une évolution différente de la technique dans l'équipement thermique et hydraulique. Dans l'équipement thermique, des progrès constants sont réalisés pour améliorer un rendement très défectueux (sans parler des centrales nucléaires qui peuvent devenir les centrales d'avenir). Dans l'équipement hydraulique, au contraire, l'avancement de la technique est tel que l'on est certain que l'on ne pourra, dans l'avenir, obtenir qu'une amélioration absolument insignifiante de quelques points ou demi-points d'un rendement voisin de l'unité.

Nous croyons devoir préciser que le premier programme étudié par Electricité de France comportait 60 p. 100 d'hydraulique. Ce programme a tout d'abord été ramené à environ 45 p. 100 par la commission du plan, sur le taux de rentabilité marginale de 8 p. 100, chiffre qu'elle avait admis comme valable.

Le commissariat général au plan a demandé de réduire ce pourcentage à 35 p. 100 pour un taux de rentabilité marginale dépassant 9 p. 100.

Le chiffre de 35 p. 100 a conduit la commission du plan à prévoir l'installation de 6,5 milliards de kilowattheures hydrauliques, en année moyenne et un programme thermique (chiffré curieusement dans le détail à 26 groupes de 115.000 kilowatts) de 2.990.000 kilowatts correspondant, pour une durée d'utilisation de 5.000 heures, à 15 milliards de kilowattheures. On obtient ainsi une production totale de 21,5 milliards de kilowattheures dont la part d'hydraulique est de 30 p. 100, au lieu des 35 p. 100 prévus par le plan (2).

Ces chiffres sont à rapprocher de ceux du premier plan une production de 8,7 milliards de kilowattheures hydrauliques pour une puissance thermique de 1.120.000 kilowatts, soit un pourcentage de 61 p. 100 pour l'hydraulique.

Quoi qu'il en soit, les dernières études d'Electricité de France ont permis de régler sans discussion ce problème longuement débattu, puisque le résultat de cette étude dite « programme optimal », conduit, pour le même objectif de 70 milliards de kilowattheures en 1960-1961 imposé par le plan, sans dépasser la dépense globale fixée à 260 milliards de francs, au pourcentage de 43 p. 100 d'hydraulique, au lieu de 35 p. 100.

(Voir l'annexe 2 à ce chapitre sur ce programme optimal.)

Le problème est donc maintenant dépassé, mais il reste cependant à prévoir une augmentation, nécessaire à nos yeux, comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe 1er, de l'objectif de production pour 1960-1961, fixé à 70 milliards de kWh.

En particulier, compte tenu de l'urgence de réaliser un abaissement du prix de revient, il nous paraît indispensable d'accorder une tranche de crédits supplémentaires permettant l'installation de nouveaux groupes dans des centrales existantes, travaux d'une haute rentabilité, dont la durée d'exécution est la plus courte.

L'installation d'un nouveau groupe dans les centrales existantes, de l'Aigle, Génissiat, Pragnières, Chastang, permettrait de disposer d'une puissance supplémentaire de l'ordre de 250.000 kW.

Etant donné la durée des travaux, il nous est apparu qu'il était essentiel de lancer d'urgence le programme hydraulique, même insuffisant, pour rattraper le retard pris dans ce domaine (une seule opération hydraulique nouvelle a été entreprise réellement, à Fessenheim-sur-le-Rhin). Par ailleurs, toutes mesures doivent être prises, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, pour accélérer les formalités administratives et législatives.

Nous voudrions en terminant attirer l'attention sur le fait que l'activité des entreprises participant à la construction des centrales hydrauliques est beaucoup plus souple que dans d'autres secteurs. On doit souligner que les entreprises de construction de génie civil travaillent actuellement à 50 p. 100 de leur capacité de production, et les entreprises de construction de matériel hydraulique, malgré un effort considérable d'exportation, aux deux tiers de leurs possibilités.

C'est certainement le domaine où, non seulement on n'a pas à craindre de goulots d'étranglement, mais, au contraire, où il faut procéder à une relance indispensable.

Nous voudrions, en outre, rectifier une erreur trop souvent commise par ceux qui pensent que les entreprises de travaux de génie civil peuvent affecter leurs moyens de production à la construction de logements.

Il n'en est malheureusement pas ainsi. La plupart d'entre elles ne peuvent, en effet, étendre leur activité aux logements en raison de leur structure même, de la spécialisation de leurs bureaux d'études et de leur main-d'œuvre.

En résumé, les mesures suivantes nous paraissent nécessaires:

Efforts accrus et urgents dans le domaine de la distribution;

Abandon des centrales au fuel;

Augmentation des crédits pour la construction de centrales avec accélération de la mise au point des marchés pour les travaux hydrauliques et pour les travaux thermiques, notamment pour ceux afférents au déclassement économique des centrales thermiques anciennes.

Ces travaux doivent être réalisés dans un esprit de coopération complète entre les Charbonnages de France et l'Electricité de France, notamment pour la mise au point des contrats sur la fixation des prix de cession d'énergie électrique et des combustibles minéraux solides.

Une programmation des fournitures des constructeurs d'équipement doit résulter des dispositions ci-dessus et permettre, grâce à la normalisation et à la spécialisation, un abaissement sensible des prix de revient des équipements.

Faute de temps, nous réserverons pour une étude ultérieure le problème de la tarification, notamment de l'énergie utilisée par l'électrochimie et l'électrométallurgie.

ANNEXE 1 AU CHAPITRE « ELECTRICITÉ »

Charges annuelles du kilowatt hydraulique et thermique.

Kilowatt hydraulique.

Selon les dernières évaluations se rapportant à des ouvrages en cours de construction, les charges annuelles par kilowatt hydraulique sont de l'ordre de grandeur suivant, rapportées à *un coût du kilowatt garanti de* 175.000 *francs* (pour une utilisation de 3.700 heures) :

Intérêt à 5 p. 100	8.750
Amortissement industriel	3.000
Frais d'entretien et d'exploitation	1.750
Soit	13.500

Kilowatt thermique.

Les mêmes évaluations concernant une centrale thermique d'une utilisation annuelle de 3.700 heures (analogue à l'utilisation moyenne des centrales hydroélectriques du programme

(1) Nous rappelons que le taux de rentabilité marginale retenu dans le secteur de l'énergie est de 8 p. 100; c'est-à-dire que, pour un objectif déterminé, un investissement supplémentaire permettrait un réduction des dépenses d'exploitation futures telles que la somme engagée pouvait être rémunérée à un taux d'intérêt de 8 p. 100. Ce raisonnement suppose que les prix pratiqués dans l'avenir restent les mêmes qu'à l'époque où le calcul a été fait, ce qui laisse subsister une certaine marge d'erreur.

(2) Cet abaissement théorique provient du fait que l'apparition de nouvelles centrales thermiques placées à la base du diagramme décale vers le haut les anciennes centrales thermiques et réduit ainsi leur utilisation. Pour avoir la part nette du thermique dans l'accroissement de production, il faut ainsi déduire des 15 milliards de kilowattheures physiquement fournis par les centrales thermiques nouvelles, la réduction de production des centrales thermiques anciennes. A ce point de vue, tout se passe comme si, les centrales thermiques anciennes fournissant la même quantité d'énergie, les centrales thermiques nouvelles fonctionnaient seulement quatre mille heures.

optimal, et rapportées à un *coût du kilowatt garanti de 70.000 francs*, sont les suivantes:

Intérêt à 5 p. 100	3.500
Amortissement industriel	2.300
Frais d'entretien	1.600
Frais de combustibles par kilowatt (pour une utilisation de 3.700 heures. — 3.700×2,38)	8.800

Remarques. — Le taux d'intérêt qui aboutirait à une charge par kilowatt équivalente pour l'hydraulique et le thermique est de 7,7 p. 100.

ANNEXE 2 AU CHAPITRE « ELECTRICITÉ »

Programme optimal.

La décision du commissariat général au plan de ramener à 35 p. 100 le pourcentage (calculé en énergie) des nouveaux équipements hydrauliques a entraîné, dans un premier stade, une modification *empirique* du programme antérieur, tant hydraulique que thermique, en vue de respecter ce pourcentage tout en assurant la desserte de l'objectif de 70 milliards de kilowattheures en 1960-1961. Cette modification a conduit à une dépense globale de 260 milliards de francs.

***

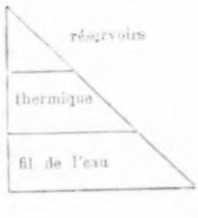
Depuis lors, Electricité de France a repris l'étude *sur des bases rationnelles* en adoptant comme données l'objectif de 70 milliards de kilowattheures et la dépense globale de 260 milliards de francs.

Les méthodes qu'elle a mises au point permettent de définir, à partir de ces données, un *programme optimal* (c'est-à-dire ayant la meilleure rentabilité — ou, ce qui revient au même, procurant le maximum d'enrichissement en valeur actuelle — pour l'objectif et la dépense globale considérés).

Ce programme optimal qui concerne seulement les projets d'Electricité de France, ceux prévus pour la Compagnie nationale du Rhône et les Charbonnages de France, restant inchangés, vient d'être arrêté après une longue et minutieuse élaboration. Il se caractérise par une réduction du nombre des groupes thermiques (passant de 20 à 15) et par un accroissement corrélatif du pourcentage d'hydraulique (passant de 35 à 43 p. 100).

La « philosophie » de ce programme optimal, pour autant qu'on puisse l'exposer en quelques lignes, est la suivante.

Le programme initial à 35 p. 100 comprenait une proportion nettement plus importante d'usines au fil de l'eau (Rhône et Rhin) que d'usines-réservoirs. Or, les usines au fil de l'eau ont une aptitude naturelle à desservir la base du diagramme. Les usines thermiques modernes se trouvaient ainsi décalées vers la pointe, ce qui conduisait à les utiliser insuffisamment. En remplaçant certaines usines au fil de l'eau par des usines-réservoirs ayant une aptitude naturelle à desservir la pointe, on situe chaque catégorie d'usines à la place la meilleure dans le diagramme (ci-contre) des puissances annuelles classées, ce qui permet d'avoir moins de puissance thermique avec une utilisation un peu meilleure, et, au total, un peu moins d'énergie thermique.



***

Si, dès lors, il est possible, dans la limite de la même dépense globale, de relever le pourcentage d'hydraulique de 35 à 43 p. 100, il suffirait d'une très faible augmentation des crédits d'investissement pour réaliser un pourcentage d'hydraulique de 45 p. 100.

CHAPITRE III

Charbon.

L'étude approfondie de la commission du plan montre la situation très difficile dans laquelle se trouve placée notre production charbonnière.

La consommation apparente (1) pour 1953 est inférieure de près de 10 p. 100 à celle des deux années précédentes et notablement inférieure à la consommation la plus faible atteinte pendant la crise mondiale qui a commencé en 1929.

La diminution des ventes, inégale dans les divers secteurs, prouve cependant une baisse générale très inquiétante.

Chiffre de ventes 1952	60.424.000 tonnes.
Chiffre de ventes 1953	54.326.000 tonnes.

Les pertes subies par les charbonnages dans leurs exportations, pourtant nécessaires, sont très importantes.

En octobre prochain, l'harmonisation des tarifs ferroviaires du marché commun doit aggraver cette situation, si les dispositions préconisées par le plan ne sont pas prises d'urgence. En effet, pour que le programme des charbonnages puisse porter ses effets, il faut que les houillères françaises soient placées dans un cadre économique qui leur permette de soutenir la concurrence des produits pétroliers et des charbons concurrents de la Communauté européenne.

Dans le cadre de la concurrence au sein de la Communauté, il faut souligner fortement le déséquilibre des charges des houillères françaises par rapport à celles de leurs concurrents. Ce déséquilibre porte plus spécialement sur les charges financières et les charges salariales. Il importe qu'il soit résorbé, d'une part par la dotation en capital envisagée par le Gouvernement, d'autre part, par un allègement des charges salariales obtenu par une réforme de structure du financement des charges sociales.

Cette mesure provisoire ne doit pas faire oublier la nécessité d'harmoniser les charges sociales et fiscales, entre les divers producteurs de la communauté.

Les retard apportés dans cette étude sont absolument inadmissibles et tout doit être mis en œuvre pour que, dans le délai le plus bref, cet important problème soit réglé dans l'optique d'une harmonisation par le haut.

Etant donné la complexité du problème de la concurrence fuel-charbon, nous n'avons pu étudier dans les délais impartis, les suggestions de la commission du plan. Ce problème devra faire l'objet d'une étude distincte. Il est souhaitable qu'aucune décision ne soit prise tant que cette étude n'aura pas été réalisée. Le seul point qui a recueilli l'accord de votre commission est celui de la substitution du charbon au fuel pour l'alimentation des centrales thermiques.

Alors que la production nationale du charbon était en 1952 de 57,4 millions de tonnes, alors que le premier plan d'équipement prévoyait, pour 1951, une production de 65 millions de tonnes, en précisant les moyens de réalisation, le nouveau plan évalue seulement à 64 millions de tonnes la capacité d'extraction en 1961, en précisant: « L'extraction réelle pouvant sans perturbation majeure s'établir à 58 millions de tonnes ».

Le plan prévoit, en outre, qu'en tenant compte d'une marge de 4 millions de tonnes sur l'importation et l'exportation, la souplesse totale sera donc d'un dizaine de millions de tonnes.

Ces chiffres nous paraissent nettement insuffisants.

On est surpris, en outre, de ne voir aucune trace dans les rapports de la commission des indices d'un gisement charbonnier dans le Jura, gisement susceptible de se rapprocher en qualité du gisement lorrain, et qui devrait faire l'objet de travaux de prospection, pour lesquels aucun crédit n'a été prévu au plan.

Il nous apparait en résumé, que le programme de ce secteur devrait être revisé, afin de permettre l'utilisation optimum de nos ressources nationales en charbon.

La commission du plan s'inquiète, à juste titre, des tendances actuelles à obtenir une baisse du prix du charbon en y affectant les diminutions de prix de revient qui résulteraient des mesures préconisées, dotation en capital, etc.

Comment concilier ces deux impératifs contradictoires?

Il apparait certain qu'en raison des différences de rendement entre les mines de Lorraine (rendement le plus élevé d'Europe) et celui d'autres bassins, l'on ne pourra éviter la fermeture de certains puits, dont les frais d'extraction sont trop lourds; il est indispensable de procéder avec la plus grande souplesse, en prenant toutes les précautions pour que la main-d'œuvre soit justement dédommagée, en prévoyant, s'il y a lieu, son transfert suffisamment à l'avance, dans des conditions lui permettant de bénéficier d'une amélioration des conditions de vie, notamment dans le domaine du logement.

La commission de l'énergie nous paraît avoir abordé le problème du logement dans un cadre trop étroit, sans tenir compte de l'aide financière que peut apporter, dans ce domaine, la C. E. C. A., à condition qu'un effort équivalent soit réalisé par le gouvernement intéressé. La communauté a déjà prévu des indemnités de 75.000 francs pour un célibataire et de 200.000 francs pour une famille.

(1) La consommation apparente correspond à l'ensemble des quantités consommées ou stockées par les utilisateurs. Elle s'obtient comme suit: production nette diminuée (ou augmentée) des tonnages stockés (ou déstockés) par les mines, à laquelle on ajoute les apports de la Sarre et les importations après déduction des exportations.

CHAPITRE IV

Gaz (1).

La caractéristique particulière, la plus importante de la distribution du gaz en France, va être, dans les années qui viennent, l'existence de sources importantes de gaz autres que celles résultant de la distillation de la houille dans les usines à gaz: gaz naturel (Lacq), gaz des cokeries minières et sidérurgiques (utilisation du charbon lorrain pour la fabrication du coke), gaz résiduaire des raffineries de pétrole (Berre, Basse-Seine). Votre commission a pris acte de la déclaration de M. le président de la commission de l'énergie du plan. selon laquelle l'amenée du gaz de la Ruhr par le feeder de l'Est était exclue. Autrement dit, le rôle de Gaz de France sera de plus en plus un rôle de transporteur et distributeur et sa fonction de producteur s'amenuisera peu à peu. Les problèmes commerciaux, consistant à maintenir et créer des débouchés pour le gaz disponible, deviendront plus importants que les problèmes d'équipement de moyens de production.

Pour que cette entreprise nationalisée puisse assurer cette fonction et réaliser son équilibre financier, il est indispensable:

1° Que le gaz produit extérieurement à Gaz de France lui soit facturé à un prix tel que, compte tenu des charges de transport et de distribution, ce gaz puisse être placé, particulièrement dans l'industrie, à un prix commercialement convenable par rapport aux produits concurrents: butane, propane, fuel et même charbon. A ce propos, il semble bien que dans les premiers contrats établis pour la fourniture du gaz de l'Est à Gaz de France, contrats qui ont été arbitrés par le ministre de l'industrie, le prix de facturation ait été fixé à une valeur trop élevée, favorisant ainsi les houillères et la sidérurgie au détriment de Gaz de France. De même, dans l'affaire de la cokerie de la Silardière, dans la région de Saint-Etienne, il semble également que le point de vue commercial ait été négligé;

2° Que le produit gaz soit placé dans des conditions de juste concurrence avec le butane et le fuel et qu'à cet effet, l'on supprime les taxes spéciales municipales et départementales (pouvant atteindre 12 p. 100) supportées par le gaz (et également par l'électricité) et non par les autres produits;

3° Qu'un plan de mise en route de cokeries ou de puits de gaz naturel soit bien étudié, afin de ne pas obliger Gaz de France à maintenir dans son exploitation des usines à gaz et du personnel excédentaires (cokerie de la Silardière et usine à gaz de la Mouche, à Lyon, usines à gaz de la région parisienne, cas futur de Lacq et de l'usine à gaz de Bayonne).

***

Les autres caractéristiques de la distribution du gaz à signaler sont les suivantes:

a) Il existe encore nombre de petites usines à gaz déficitaires (le gaz produit y revient à 40 francs et plus, alors qu'il ne peut être vendu que 30 francs). La modernisation de ces usines (distribution de propane) ou leur suppression par rattachement à un feeder de transport de gaz, ou leur suppression définitive (remplacement par l'électricité ou le butane) sont en bonne voie; mais cela demandera plusieurs années encore. Les crédits nécessaires à ces travaux doivent être rigoureusement maintenus;

b) Des usines à gaz, grandes et moyennes, sont encore équipées de matériel ancien; il est nécessaire de remplacer ce matériel pour obtenir un abaissement du prix de revient;

c) Le chauffage domestique ou d'immeuble par le gaz s'est beaucoup développé, mais les études économiques permettant de savoir si ce mode de chauffage est rentable ne sont pas encore terminées; dans l'affirmative, il faudra établir, particulièrement dans les régions urbaines, des installations de production de pointe pour la période des grands froids;

d) Les crédits de modernisation, renouvellement et renforcement des réseaux de distribution doivent être rigoureusement maintenus, et, si possible, augmentés, d'une part, pour réduire les fuites de nombreux vieux réseaux non entretenus depuis de nombreuses années (perte de produit, mais également sécurité), d'autre part, pour permettre la distribution de quantités de plus en plus importantes de gaz extérieur;

e) Il faut poursuivre les essais de stockage souterrain dans les couches poreuses.

***

Sur le plan financier proprement dit, afin de donner la souplesse nécessaire à une exploitation dite « industrielle et commerciale », il est indispensable:

1. Qu'une part ou la totalité des prêts du fonds de modernisation soit transformée en « dotation en capital », afin de supprimer un remboursement automatique et à date fixe desdits prêts et un intérêt également automatique, quels que soient les résultats du compte d'exploitation.

2. Que la tarification ne soit plus bloquée rigoureusement, afin de permettre d'adopter les tarifs particuliers aux différents usages (augmentation de certains prix, diminution d'autres prix, le prix moyen tendant à décroître).

***

Il faut enfin remarquer que, si les crédits destinés à Gaz de France ont subi une réduction excessive, une des raisons de cette situation réside dans le fait que les études de rentabilité, indispensables pour engager les travaux, n'ont pas été entreprises à temps. Il nous paraît essentiel de remédier d'urgence à cet état de choses, en raison du retard important qu'a subi l'équipement de cette industrie.

(1) Ce chapitre a été rédigé en collaboration avec M. René Richard.

CHAPITRE V

Pétrole et gaz naturel (1).

§ 1er. — *Recherches de pétrole et de gaz naturel.*

Votre commission de la production industrielle constate avec satisfaction que le rapport de la commission de l'énergie du plan préconise l'intensification de la recherche pétrolière sur les territoires de la métropole et des territoires d'outre-mer qui contiennent des étendues extrêmement importantes de terrains sédimentaires susceptibles de contenir des pétroles bruts et du gaz naturel (gaz de pétrole, ou méthane).

Ces conclusions rejoignent celles que le Conseil économique a déjà formulées, à diverses reprises, et notamment dans les avis adoptés les 22 juillet 1952 et 26 mars 1954, préconisant « l'intensification maximum, sous le contrôle de l'administration et du bureau de recherches de pétrole, de la recherche du pétrole dans la métropole, l'Afrique du Nord et les territoires d'outre-mer, seule capable de nous procurer du pétrole brut ne nécessitant aucune sortie de devises ».

Les résultats obtenus à ce jour sont venus apporter la confirmation éclatante de la nécessité d'intensifier la recherche.

Qu'il suffise de rappeler ici les résultats les plus marquants obtenus au cours de ces dernières années, qui sont venus s'ajouter à ceux déjà obtenus précédemment:

A *Lacq*, les résultats obtenus par la Société nationale des pétroles d'Aquitaine dès 1950 ont été confirmés par la découverte d'un gisement nouveau contenant principalement du gaz à haute teneur en soufre — dont la mise en exploitation, rendue très difficile par la présence de ce dernier produit — apparaît comme susceptible, en dehors de l'apport de gaz de pétrole, de procurer à la France un approvisionnement en soufre très important;

Au Djebel Berga, où des indices extrêmement encourageants (mais portant, pour le moment, sur le gaz) ont été décelés;

Et surtout à *Parentis*, où les recherches entreprises par la société française « Esso Standard » ont permis de déceler l'existence d'un gisement de pétrole brut d'excellente qualité, très riche en essence et à faible teneur en soufre.

Il convient, en outre, de signaler:

Les développements de production obtenus en Algérie et au Maroc;

L'intensification des reconnaissances et des recherches notamment dans le bassin parisien, l'Alsace, l'Orléanais, le pays de Caux, le Sahara, l'Afrique noire, Madagascar, etc.

(1) Ce chapitre a été rédigé en collaboration avec M. René Richard.

La commission de la production industrielle ne peut donc qu'approuver les augmentations de crédits d'investissements destinées à intensifier la recherche et la mise en exploitation des gisements reconnus.

Elle insiste sur la nécessité vitale, pour la France, de trouver du pétrole sur le sol national ou celui des territoires d'outre-mer, qui est seule capable de nous procurer du pétrole brut ne nécessitant aucune sortie de devises et de garantir la sécurité de notre approvisionnement en produits pétroliers.

Lorsque ces productions permettront de satisfaire une part importante de nos besoins, la valorisation du pétrole brut ainsi obtenu, qui pose des problèmes complexes, devra être étudiée en tenant compte de tous les intérêts en cause.

§ 2. — *Raffinage du pétrole.*

La faiblesse actuelle de nos ressources énergétiques exige donc, non seulement qu'un effort soit fait pour les développer, mais aussi pour utiliser, dans les meilleures conditions possibles, celles dont nous disposons, de façon à assurer un meilleur rendement.

Il conviendrait donc, pour le présent, d'orienter le fuel et le charbon, dont la concurrence actuelle ira d'ailleurs en s'amenuisant au fur et à mesure du développement de notre consommation en énergie, vers les utilisations susceptibles d'en assurer la meilleure valorisation calorifique.

C'est ainsi qu'il devrait être recommandé — à l'exemple de la Grande-Bretagne — d'utiliser le charbon dans les installations à grosse consommation unitaire, telles que les centrales thermiques d'Electricité de France (consommation de 500.000 à 1.100.000 tonnes de fuel par an), dans lesquelles le charbon présente des avantages au moins égaux à ceux du fuel.

Il faut rappeler que la consommation de pétrole en France est à un niveau élevé, puisque 16,8 p. 100 de notre énergie proviennent du pétrole, alors que celui-ci représente 4,9 p. 100 de la consommation d'énergie en Allemagne et 9,7 p. 100 en Grande-Bretagne.

Compte tenu, de plus, de la nécessité de valoriser au mieux le pétrole brut et de mettre à la disposition des consommateurs des produits de qualité sans cesse améliorée (notamment pour favoriser le progrès technique dans l'automobile, ainsi que ses exportations) la politique du raffinage doit être conduite vers le développement des crackings catalytiques, reformings catalytiques, etc., dans nos raffineries qui permet — tout en donnant plus de souplesse à leur exploitation — d'obtenir un rendement accru en essence et la satisfaction de besoins minima en fuel.

Cette politique, inaugurée en 1952, a conduit à l'installation de cinq crackings actuellement en fonctionnement; il importe qu'elle soit poursuivie et développée et que la construction de trois nouveaux crackings, ainsi que les projets concernant les deux autres actuellement envisagés, soient réalisés rapidement, ce qui porterait à dix le nombre de crackings catalytiques de nos raffineries.

C'est sur l'installation de ces crackings que devrait principalement porter l'effort d'investissement de nos raffineries, dont il importe essentiellement d'adapter la capacité de traitement aux besoins de la consommation de la métropole et des territoires extra-métropolitains de l'Union française.

La marge de capacité correspondant aux débouchés offerts par l'exportation et le traitement à façon pour compte étranger qui offrent des possibilités importantes de rentrées de devises, doit cependant être déterminée avec beaucoup de prudence, en tenant compte des variations que la conjoncture internationale peut faire subir à ces débouchés.

Or, les prévisions du plan concernant les investissements dans le raffinage (objectif de 30 millions de tonnes de capacité pour 1957) n'ont pas subi les mêmes amputations que celles afférentes aux autres secteurs énergétiques.

Aussi et sous réserve de ce qui est dit ci-dessus pour le cracking, les investissements prévus pour le raffinage seraient, à nos yeux, plus rentables dans d'autres secteurs de l'énergie.

Malheureusement, les pouvoirs d'orientation du Gouvernement dans ce domaine sont faibles et l'engagement des dépenses dans cette industrie n'est pas soumis à l'accord préalable du commissariat général au plan, les investissements étant réalisés par autofinancement.

Le Gouvernement peut cependant user d'un moyen d'action qu'il possède en limitant les importations de pétrole, compte tenu des besoins de notre consommation et des possibilités réelles d'exportation et de traitement à façon.

§ 3. — *Approvisionnement en pétrole.*

L'approvisionnement de la France en produits pétroliers dont une faible partie est assurée, pour le moment, à partir de la production du sol national, impose au pays des sorties importantes en devises.

Il est hautement souhaitable que l'effort entrepris pour réduire celles-ci soit largement développé, notamment par l'accroissement des ventes en Afrique du Nord, dans les territoires d'outre-mer ainsi qu'à l'étranger des produits finis provenant du traitement de l'excédent de nos disponibilités en pétrole brut, qui ne pourraient être utilisées pour la satisfaction des besoins métropolitains.

La commission, rappelant les avis déjà exprimés par le Conseil économique, considère qu'il est indispensable :

« De poursuivre les négociations concernant nos approvisionnements en pétrole brut, en vue d'améliorer les conditions de règlement, grâce à des facilités accrues de payements en francs et à la passation de commandes importantes payables en devises à l'industrie et à l'agriculture françaises ;

« De développer nos exportations de produits finis et, dans la mesure du possible, les traitements à façon que nous réalisons pour compte étranger ;

« De développer la flotte pétrolière française au maximum compatible avec son plein emploi ;

« D'obtenir des groupes qui nous ravitaillent, ainsi que des pays producteurs de pétrole brut, des achats plus importants de biens d'équipement et de produits de consommation français, notamment dans le cadre de contrats à long terme, et par des exportations françaises supplémentaires. »

§ 4. — *Exploitation du gaz naturel.*

La consommation du gaz naturel — dont on a constaté un accroissement rapide dans la région du Sud-Ouest au cours des dernières années — a cependant marqué un léger fléchissement en 1953 (240 millions de mètres cubes en 1953 au lieu de 266 millions de mètres cubes en 1952) dû aux mesures prises par les pouvoirs publics pour permettre l'écoulement du charbon dans cette région.

Par ailleurs, les possibilités techniques offertes par le gisement actuellement en exploitation ne permettent pas d'envisager un développement plus important de la cadence d'extraction, compte tenu d'une utilisation rationnelle des réserves existantes.

Le développement de la production ne pourrait donc s'effectuer que grâce aux possibilités nouvelles que l'on peut espérer des nouveaux gisements de Lacq ou de ceux qui pourraient être découverts dans d'autres régions — possibilités qui, si elles étaient importantes, seraient susceptibles de provoquer un développement économique de ces régions par un apport nouveau d'énergie à bon marché.

CHAPITRE VI

Energie atomique (1)

Votre commission a été particulièrement satisfaite de constater l'augmentation très sensible des crédits d'investissements prévus dans le domaine de l'utilisation industrielle de l'énergie atomique.

Il est absolument essentiel que, dans ce domaine, la France, grâce à ses savants, puisse rattraper le retard pris pendant l'occupation.

La commission de l'énergie du plan estime qu'il faudra attendre une dizaine d'années pour obtenir une rentabilité normale dans une centrale atomique. Cependant, les progrès peuvent évoluer très rapidement, surtout compte tenu des efforts entrepris, notamment par la Grande-Bretagne.

Votre commission est d'accord sur les augmentations de crédits portant le volume des investissements à 10 milliards en 1954, 12 milliards en 1955, 14 milliards en 1956, 15 milliards en 1957, qui comprennent une part importante de crédits affectés aux recherches de gisement de minerai d'uranium.

(1) Ce chapitre a été rédigé en collaboration avec M. Richard

Il nous est apparu que les travaux de la commission du plan ont été orientés essentiellement sur l'approvisionnement en matières premières du commissariat à l'énergie atomique, approvisionnement actuellement satisfaisant.

Aussi, on a peut-être perdu de vue l'importance que donne à une nation sa richesse en minerai d'uranium. Nous pensons qu'il est indispensable de prévoir de larges crédits d'équipement, pour permettre le développement des recherches dans la métropole et l'Union française.

Si les résultats de ces recherches, en raison des possibilités qu'offre notre sol, dépassent les besoins de notre industrie atomique, la France trouvera alors dans ce surplus, soit la puissance que peut donner la possession d'un stock d'uranium, soit un élément important de nos échanges commerciaux, sinon le plus important.

Nous demandons donc que le programme de recherches soit réexaminé dans ce sens.

CHAPITRE VII

Economies d'énergie.

Notre Assemblée, à de nombreuses reprises, a insisté tout particulièrement sur l'intérêt primordial que présentait pour notre pays, relativement pauvre en ressources énergétiques, la suppression des gaspillages dans les divers secteurs de la consommation, laquelle pourrait être obtenue par une politique d'utilisation rationnelle de l'énergie. Aussi, nous ne pouvons que donner tout notre appui aux conclusions de la commission du plan qui rejoignent les nôtres. Malheureusement l'inertie à vaincre est grande et nous pensons que le Gouvernement doit d'urgence prendre les dispositions qui s'imposent en forçant notamment les organismes financiers à donner une priorité aux demandes de prêts destinés à permettre des économies de combustibles.

ANNEXE I

Comparaison des échanges d'énergie et de l'ensemble des échanges commerciaux de la France avec les pays étrangers de 1951 au début de 1954.

ANNÉES	COMMERCE GÉNÉRAL AVEC L'ÉTRANGER			ÉCHANGES D'ÉNERGIE AVEC L'ÉTRANGER			ÉNERGIE importée. — Total importation (en p. 100).	DÉFICIT énergie. — Total déficit (en p. 100).
	Importations	Exportations	Déficit.	Importations	Exportations.	Déficit.		
1951	1.279,4	936,9	342,5	272,9	67,9	205	21	59
1952	1.231,5	818	413,5	323,1	90,1	233	26	56
1953	1.092,9	886,4	206,5	260,1	91,6	168,5	23	81
1954 (1er trimestre)	291,7	234,5	57,2	70,5	18,8	54,7	24	90

N. B. — Les chiffres ci-dessus concernent les combustibles minéraux solides et les produits de leur distillation, ainsi que les produits pétroliers, à l'exclusion de l'électricité dont les échanges sont très faibles.

ANNEXE II

TABLEAU I

Evolution des objectifs du premier plan et prévisions du deuxième plan de modernisation.

PRODUITS. — UNITÉS	PRODUCTION DES ANNÉES					PRÉVISIONS		PRODUCTION des années		PRÉVISIONS du plan 1954 pour les années	
	1929	1938	1946	1948	1950	du plan 1946 pour 1950.	du plan 1949 pour 1952-1953	1952	1953	1957	1960-1961
Charbon (houille + lignite) (millions de tonnes)	55	47,6	49,3	(1) 49	52	65	60	57,4	54,5	»	64
Rendement fond en kilogramme par homme-jour	986	1.229	960	970	1.201	1.350	»	1.361	1.425	»	»
Electricité dont hydraulique (milliards de kWh)	15,6 6,6	20,8 10,4	22,4 11,6	29,0 14,8	33,1 16,2	(2) 37 (2) 20,5	43 21,5	40,8 22,4	41,3 21	61 28	70 »
Pétrole brut raffiné (millions de tonnes)	2,8	7	2,8	8,3	14,5	8,1	18,7	21,5	22,6	30	»
Capacité de raffinage (millions de tonnes)	»	8,4	3,9	12	16,5	»	»	24,5	»	»	»
Pétrole brut national produit (millions de tonnes)	»	0,072	0,052	0,052	0,127	»	»	0,333	0,366	»	»
Gaz naturel (milliards de m³)	»	»	0,109	0,174	0,245	»	»	0,266	0,243	»	»
Coke (3) (millions de tonnes)	9	7,6	5	6,2	7	11,5	»	9,2	9,1	»	»
Capacité de cokéfaction (3) (milliers de tonnes, jour charbon)	33.600	31.820	23.350	25.650	33.590	(4) 39.600	41.850	38.050	42.500	54.400	»
Gaz de France (milliards de m³)	1,7	1,8	2,2	2,6	2,6	»	2,8	2,6	2,8	»	4

(1) Moyenne 1948-1949 pour tenir compte du caractère anormal de 1948 du fait des grèves.

(2) Le plan avait également prévu pour la fin de 1951 une capacité totale de production de 39,5 milliards de kWh, dont 24,7 milliards d'hydraulique en année moyenne.

(3) Production des cokeries sidérurgiques, minières, gazières et des usines à gaz.

(4) Prévisions pour 1951.

TABLEAU II

Comparaison des prévisions et des réalisations d'investissements (1er et 2e plan).

(En milliards de francs.)

SECTEURS	PRÉVISIONS du plan 1946 pour 1947-50.	1947	1948	1949	1950	TOTAL 1947-50.	1951	1952	1953	PRÉVISIONS du plan 1949 pour 1950-52.	PRÉVISIONS du plan 1954 pour 1954-57.
Charbon	254,25	30	49	53	36	168	28	33	32,2	175	155,3
Electricité	891	122	182	216	207	727	172	151	139,5	644,3	710,3
dont:											
Hydraulique	324	212		121,8	112	452,8	83	65	43,7	273,8	»
Thermique	139,5	68		49,2	48,1	165,3	41,7	36,9	40,2	136,2	»
Transport	67,5	27		18,3	18,6	63,8	16	19,3	22,6	62,4	»
Distribution	360	(2) 30		21,4	22,8	74,2	25,8	24,7	28	176	»
Tx complémentaires	»	9		5,4	5,6	20	5,5	5,1	5		»
Gaz	Plan adopté en 1948.	»	(3) 11	(3) 19	(3) 20	50	(3) 19	(3) 19	(3) 24,9	(3) 38,6	115,8
Coke		(4) 12,8		(3) 13,4	(3) 18,1	41,5	(3) 17,7	(3) 19,5	(3) 19,7	(3) 52,2	(3) 63,9
Pétrole	180	27	35	50	576	169,6	56,4	52,6	54,5	171,6	243
dont:											
Raffinage	103,5	8	13,3	24	27,8	73,1	27,6	20	18	81,6	49
Stockage et distribution	27	8,8	8,4	11,5	11,3	40	12	15	15,5	36	80
Recherches et prospection	49,5	10,2	43,3	14,5	18,5	56,5	16,8	17,6	21	54	114
Utilisation rationnelle de l'énergie	≡	»	≡	0,3	1,5	1,8	1	1,4	»	»	20
Energie atomique	≡	0,6	1,1	1,4	8,2	6,3	2,8	2,8	5	»	29,7

Nota. — Les prévisions de dépenses et les dépenses ont été converties en francs 1952, en adoptant les coefficients de conversion indiqués à l'annexe IX du rapport général de la commission de l'énergie et du plan.

(1) Les chiffres des investissements réalisés ne comprennent pas les charges financières (source: rapport général de la commission de l'énergie).

(2) Répartition des dépenses pour les années 1946, 1947 et 1948.

(3) Ce chiffre comprend les cokeries gazières.

(4) Dépenses pour 1946, 1947, 1948.

ÉTUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

TROISIEME PARTIE DU RAPPORT GENERAL SUR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION ET LES MOYENS DE PRODUCTION

Rapport présenté, au nom de la commission de la production industrielle, par M. Emmanuel Mayolle, sur la sidérurgie (chapitre V, IV, C).

§ I. — **Objectifs généraux.**

Le premier plan de modernisation et d'équipement avait fixé, en mars 1946, un objectif précis de production à atteindre en 5 ans par les usines sidérurgiques de 12 millions de tonnes d'acier et de 2,7 millions de tonnes de fonte. Ces objectifs ont été atteints, quoique avec un certain retard, puisque la sidérurgie a produit en 1952 10.800.000 tonnes d'acier et sa capacité actuelle peut être estimée à 12,5 millions de tonnes par an.

Le deuxième plan se fixe une ligne directrice un peu différente. Il ne s'agit plus maintenant d'éliminer un « goulot d'étranglement », mais d'assurer un élargissement des débouchés. En conséquence, le plan insiste sur l'amélioration de la qualité des produits et sur la baisse des prix de revient; sans fixer d'objectif de production, il tend à donner le maximum de capacité compétitive à la sidérurgie française, à l'intérieur du marché commun, où elle doit faire face sans protection à des pays qui tendent à élargir leurs marchés et à maintenir à son chiffre actuel le pourcentage de la production française exportée.

Ces exigences et la caractéristique essentielle de la sidérurgie française qui est, dans l'ensemble et malgré la diversité des bassins, une sidérurgie basée sur le minerai et dépendant encore actuellement en grande partie de certains pays de la Communauté pour son approvisionnement en combustible, permettent de dégager quelques idées essentielles.

1° Le bassin ferrifère lorrain joue un rôle essentiel dans l'avenir de la sidérurgie française; toute expansion importante de la production d'acier est liée à un développement de la production des mines de fer lorraines; la sauvegarde du gisement, l'amélioration du prix de revient du minerai et son conditionnement indispensable doivent être les soucis principaux des sidérurgistes dans ce domaine;

2° Il est d'un intérêt primordial pour la sidérurgie lorraine de trouver une part importante de ses approvisionnements en combustibles dans un bassin houiller proche et d'un rendement élevé, compte tenu des qualités propres des charbons sarro-lorrains et des perspectives à long terme de l'évolution des disponibilités en fines à coke dans la C. E. C. A. Il est donc indispensable pour la sidérurgie de poursuivre ses efforts de mise au point et d'utilisation des techniques qui permettent d'augmenter le pourcentage des charbons sarro-lorrains dans les pâtes à coke;

3° Le développement des procédés permettant d'améliorer l'acier Thomas (usage de l'oxygène, brassage par laitier liquide), ainsi que celui des procédés Duplex-Thomas-Martin ou Thomas-électrique doit être prévu au cours des années à venir;

4° La dimension moyenne des usines françaises est relativement petite. Une comparaison avec les usines allemandes montre que la capacité de production de celles-ci est souvent supérieure à celle de nos usines, mais le problème n'est pas d'augmenter dans la même proportion la capacité de production des différentes usines. Il s'agit actuellement d'améliorer celle des installations existantes qui sont susceptibles de soutenir la concurrence du marché commun. Il faut d'ailleurs souligner qu'en raison de la dimension des usines, leur degré de spécialisation et la qualité des installations doivent être pris en considération.

Sans doute des regroupements d'entreprises, comme ceux qui ont conduit l'an dernier à la constitution de Lorraine-Escaut ou des Forges et ateliers de la Loire, ne sont pas prévisibles dans un avenir proche, mais, à une échelle plus modeste, quelques regroupements peuvent encore s'imposer;

5° Dans le domaine de la diminution des prix de revient, il conviendra d'attacher une importance particulière à la somme des travaux, individuellement peu spectaculaires, mais qui ont, au total, un intérêt considérable par leur influence sur l'amélioration de la productivité (tels qu'amélioration des services généraux, de la manutention, des transports intérieurs, etc.).

Votre commission de la production industrielle s'est déclarée favorable à l'adoption de ces mesures.

§ II. — Investissements dans la sidérurgie et les mines de fer.

1. *Sidérurgie.*

Dans son projet de rapport, la commission de modernisation de la sidérurgie, réunie au commissariat au plan, évalue le débouché global, pour les produits finis en 1957, à 10.680.000 tonnes, se ventilant comme suit (en milliers de tonnes) :

Produits C. P. S.	9.430
Fer blanc, fer noir	320
Aciers fins et spéciaux	930

Compte tenu d'une mise au mille moyenne de 1.340, l'ensemble de ces débouchés correspondrait à 14.300.000 tonnes d'acier brut.

Compte tenu de l'accroissement normal des stocks, on aboutit ainsi à chiffrer entre 14 et 14,5 millions de tonnes d'acier brut les débouchés offerts en 1957 à la sidérurgie française, dans le cadre des hypothèses du nouveau plan.

Pour atteindre ce résultat, dont le détail est donné ci-dessus, la commission de modernisation chiffre les investissements nécessaires à 230 milliards pour les quatre années à venir, dont 200 milliards pour les travaux d'usine proprement dits.

On peut estimer que cette évaluation est faible. En effet, l'on estime généralement que l'amortissement techniquement nécessaire pour assurer, sans augmentation de capacité, le maintien en état des installations existantes, s'élève en moyenne pour les produits laminés Thomas et Martin à environ 10 p. 100 du chiffre d'affaires correspondant. Si l'on songe que le chiffre d'affaires annuel de la sidérurgie s'élève à environ 500 milliards, un programme d'investissement annuel de 50 milliards n'assurerait en fait que l'entretien des installations, sans qu'il puisse y avoir de financement sérieux des travaux de modernisation.

Aussi doit-on considérer le total retenu par la commission de modernisation de la sidérurgie comme résultant d'une réduction à ce qu'elle a considéré comme essentiel des travaux à exécuter dans le cadre du plan. Les chiffres communément admis à l'étranger, pour représenter les taux d'investissement d'un ensemble sidérurgique en pleine modernisation, sont de l'ordre de 15 p. 100 du chiffre d'affaires et correspondent à un total de dépenses de près de 300 milliards.

On considère généralement que, compte tenu de la capacité des trains continus à bande, il n'y a pas lieu de prévoir, sous réserve de cas particuliers, la construction de nouveaux trains. Dans une évaluation de l'ordre de 200 milliards ne sont pris en considération que l'achèvement des travaux en cours au 1er janvier 1954 et les modernisations et améliorations aux trains déjà existants et aux installations annexes en amont et en aval de ces trains. Si l'on voulait, en plus, prendre en considération certains projets de trains nouveaux qui peuvent se justifier, lorsqu'ils permettent de tirer le meilleur parti d'ensembles existants et qu'ils sont par eux-mêmes très rentables, il faudrait envisager un chiffre supérieur.

En ce qui concerne les fontes, certaines modifications techniques (diminution de l'emploi de la fonte de moulage) et sur le plan commercial, l'ouverture du marché commun et la disposition d'anciens débouchés traditionnels à l'exportation (Italie notamment), font que la commission de modernisation ne s'est pas crue en mesure d'aboutir à une évaluation des débouchés qui s'offriront à l'issue de la période couverte par le nouveau plan. Cependant, en dehors des quelques modernisations ou concentrations indispensables susceptibles d'augmenter les capacités de production de certains appareils, aucun accroissement de capacité globale n'est à prévoir, sauf en ce qui concerne les équipements nécessaires à la fabrication des fontes spéciales.

2. *Les investissements dans les mines de fer.*

Des travaux importants, pour un montant de 28,5 milliards de francs 1952, ont été réalisés au cours du premier plan de modernisation.

En 1952, la production et la consommation françaises de minerai de fer ont été les suivantes (en millions de tonnes) :

Production métropolitaine :

Lorraine	37,7
Ouest	2,67
Divers	0,29

Consommation :

Lorraine	24,7
Ouest	1,51
Divers	0,59

En supposant, pour la fin de 1957, une production de 14,3 millions de tonnes d'acier brut par an (et de 2,2 millions de tonnes de fontes pures), les besoins atteindraient environ (en millions de tonnes) :

Lorraine	31
Ouest	1,3
Divers	0,35

Pour pouvoir faire face à cet accroissement de consommation et maintenir en même temps le rythme des exportations, il a été prévu de consacrer une somme de 30 milliards, pendant la période couverte par le deuxième plan, à la modernisation, et, en particulier, à la mécanisation des mines. Parallèlement, une somme de 7,4 milliards sera consacrée à la construction de logements.

Ces travaux permettront :

Dans l'Est : d'obtenir un accroissement de 14 à 15 millions de tonnes de la capacité de production du minerai et de porter le rendement fond-jour de 6,4 en 1952 à 9 en 1957 ;

Dans l'Ouest : d'accroître de plus d'un million de tonnes la capacité de production et de porter le rendement fond-jour de 3,4 à 4,3 en 1957 ;

Dans les Pyrénées : il n'est pas prévu d'accroître la capacité de production, les travaux envisagés devraient permettre de porter le rendement fond-jour de 1,4 à 2,5 en 1957.

3. *Financement des investissements.*

La plus grande partie des sommes nécessaires aux travaux prévus devront évidemment être trouvées à l'extérieur de la sidérurgie. En effet, jusqu'à ce jour, le niveau des prix n'a jamais permis de dégager les sommes nécessaires pour assurer un amortissement technique convenable.

Comme nous l'avons dit précédemment, cet amortissement technique est estimé de l'ordre de 10 p. 100 du chiffre d'affaires. Or, de 1946 à 1952, les dépenses de travaux neufs se sont élevées à environ 15 p. 100 du chiffre d'affaires réalisé, et ont été couvertes à concurrence des deux tiers par l'emprunt. Il en résulte que les marges d'amortissement de la sidérurgie ont été très loin de répondre aux nécessités du renouvellement, et il est certain que la concurrence actuelle des sidérurgies étrangères risque de ne pas permettre le redressement de cette situation.

D'autre part, la sidérurgie n'a pratiquement rien à attendre de la haute autorité au moins dans un proche avenir. Le prêt américain de 100 millions de dollars va être réservé en priorité aux investissements dans les charbonnages, les mines de fer et les cokeries à la construction de logements pour les mineurs. Enfin, les ressources qui peuvent être trouvées sur le marché financier le sont à des conditions d'intérêt particulièrement élevées. Or, la sidérurgie est une industrie qui, vu l'importance des immobilisations nécessaires ne peut s'équiper qu'au bénéfice de taux faibles, taux dont bénéficient, d'ailleurs, certaines de ses concurrentes étrangères, comme la sidérurgie anglaise et la sidérurgie belge.

§ III. — Autres mesures envisagées pour permettre une expansion de l'industrie sidérurgique.

Il ne faut pas oublier que les investissements ne constituent qu'une partie des moyens nécessaires pour assurer à la sidérurgie une situation concurrentielle dans le cadre du marché commun. Une action doit être également envisagée dans des domaines voisins, particulièrement dans celui des transports.

Par la nature pondéreuse des matières qu'elle traite et des produits qu'elle livre, comme par son implantation, la sidérurgie est largement tributaire des moyens de transport ferroviaires et fluviaux.

Votre commission de la production industrielle a approuvé les mesures suivantes.

Il lui est apparu particulièrement souhaitable que soit poursuivie la réalisation des travaux de la Société nationale des chemins de fer français, tels que l'électrification des lignes à grand trafic, qui permet une amélioration de l'exploitation et

une baisse des prix de revient. Mais elle a déclaré qu'il ne fallait pas pour autant négliger l'urgence d'une amélioration générale du réseau des canaux, actuellement très déclassés techniquement par rapport aux voies navigables étrangères. De plus, parmi les progrès relatifs à la voie d'eau, une importance exceptionnelle doit être attachée au projet de canalisation de la Moselle qui ouvrirait à la sidérurgie lorraine une large communication vers la Ruhr et la mer. La loi de ratification du traité créant la C. E. C. A., votée il y a plus de deux ans par le Parlement, faisait un devoir au Gouvernement français d'ouvrir dans le plus bref délai des négociations à ce sujet avec les autres pays participants; or, rien n'a encore été fait dans cet ordre d'idées.

CONCLUSIONS

En conclusion, votre commission a estimé que si la réalisation du premier plan de modernisation et d'équipement a permis de porter le niveau de production de la sidérurgie française à un point satisfaisant, le deuxième plan doit permettre de maintenir et d'amplifier les résultats obtenus et ceci dans le contexte créé par l'établissement de la communauté européenne du charbon et de l'acier, c'est-à-dire dans un climat de concurrence accrue. Cela nécessite, par conséquent, un effort de modernisation destiné à comprimer les prix de revient et une expansion de la production qui semblent indispensables devant les objectifs poursuivis par les sidérurgies étrangères, en particulier la sidérurgie allemande qui est passée de 9 millions de tonnes en 1949 à 15,5 en 1952, et poursuit maintenant un programme qui doit la conduire dans quelques années à 20 millions de tonnes.

Dans l'ensemble, le niveau d'investissement prévu par le deuxième rapport est apparu satisfaisant à votre commission, mais il constitue un minimum au-dessous duquel il serait dangereux de descendre.

ÉTUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

QUATRIEME PARTIE DU RAPPORT GENERAL SUR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION ET LES MOYENS DE PRODUCTION

Rapport présenté, au nom de la commission de la production industrielle, par M. Georges Héreil sur les minerais et métaux non ferreux (Chapitre V-IV-D).

Avant d'aborder l'étude du secteur des minéraux et métaux non ferreux, il convient de souligner que cette étude s'est trouvée limitée par le fait que la commission de la production industrielle est uniquement saisie du plan métropolitain. Le plan a tenu, en effet, à bien séparer les plans de production de la métropole et des territoires extra-métropolitains. Nous n'avons pu aborder, en conséquence, l'examen des conditions de production du nickel, par exemple, dont les gisements se trouvent en Nouvelle-Calédonie, malgré le rôle important que joue ce métal dans la fabrication des aciers spéciaux.

Il convient également de souligner que la brièveté des délais impartis pour cette étude n'a permis de donner qu'un avis nécessairement succinct, appelé à être éventuellement modifié dans l'avenir par des études plus complètes auxquelles la commission pourrait se livrer.

***

Selon le deuxième plan de modernisation et d'équipement, deux impératifs sont à la base du programme dans la métropole:

Apporter une contribution aussi substantielle que possible à l'amélioration de la balance des comptes;

Ne pas sacrifier au désir d'une politique autarcique le principe d'une gestion rentable.

Pour sa part, votre commission voit s'imposer un troisième impératif: celui de ne pas manquer de saisir toutes les occasions de créer, en France, des métaux non ferreux nouveaux, dont l'utilisation se développe, par suite du progrès technique. Il y a lieu de citer l'exemple du titane. En achetant ce métal à l'étranger, nous y développons les industries que nous soutenons par nos commandes, alors que nous disposons dans nos territoires d'Afrique équatoriale française et d'Afrique occidentale française, de l'ilménite, qui est le minerai de base du titane.

D'autre part, sans sacrifier au désir d'une politique autarcique, nous sommes, à l'heure actuelle, incapables de fabriquer un réacteur d'avion ou certaines pièces électroniques, si nous ne pouvons acheter à l'étranger du nickel-monde. Celui-ci est raffiné actuellement en Angleterre, à partir du nickel de Nouvelle-Calédonie.

A titre d'exemple second, le problème du raffinage du nickel en France mériterait une étude attentive.

Nous aborderons maintenant l'examen des divers objectifs, pour chaque minerai.

Zinc.

Le programme essentiel du plan, qui consiste à substituer une fonderie moderne à des installations anciennes, a obtenu l'accord de votre commission. Il faut préciser, toutefois, que la production française en 1952 a été de 77.000 tonnes et qu'il est question actuellement d'une installation pouvant produire 30.000 tonnes de zinc, ainsi qu'une quantité correspondante d'acide sulfurique.

Cuivre.

Il est bon de noter que les besoins en cuivre étaient, en France, de 192.000 tonnes en 1952. Le plan indique que le programme comprend, en dehors des recherches, la construction d'une fonderie de cuivre produisant 5.000 tonnes de métal par an et dont la capacité pourrait être augmentée pour traiter notamment les produits du gisement d'Akjoujt (Mauritanie). Il y a lieu de souhaiter le développement harmonieux de la construction de la fonderie de cuivre et de l'exploitation du gisement d'Akjoujt, afin de supprimer la disparité qui existe entre les 6.000 tonnes de cuivre pouvant être produites par an dans cette fonderie et les 20.000 tonnes de métal qui proviendront du gisement d'Akjoujt, après 1957.

Fer.

Votre commission est d'accord, dans ce domaine, sur la nécessité de poursuivre les recherches de réserves nouvelles, notamment en minerais calcaires, le prolongement possible du bassin lorrain vers l'Ouest et vers le Sud, une meilleure connaissance du bassin de l'Ouest et une prospection limitée dans les Pyrénées-Orientales.

Tungstène.

En 1951, la production française de tungstène s'est élevée à 770 tonnes de concentré à 70 p. 100 d'oxyde tungstique, tandis que les importations atteignaient 400 tonnes de concentré.

Votre commission s'est demandé pourquoi la mine de Montbelleux (Ille-et-Vilaine), dont la teneur est beaucoup plus élevée que les mines actuellement en exploitation, n'a pas été réouverte depuis la Libération. Le programme du second plan de modernisation et d'équipement se borne à prévoir l'équipement du gisement de Montredon, dont l'exploitation a été confiée à la Société des mines et usines de Salsigne, et la poursuite de la reconnaissance détaillée des minéralisations actuellement décelées.

Bauxite et aluminium.

Votre commission donne un accord de principe sur le programme prévu. Les réserves de bauxite de bonne qualité étant en voie d'épuisement, il importe, d'une part, de rechercher de nouveaux gisements et, d'autre part, de réserver autant que possible nos disponibilités pour la production métropolitaine d'aluminium et pour l'industrie naissante implantée au Cameroun, à proximité du barrage d'Edéa, sur la Sanaga. Cette implantation pourrait d'ailleurs aboutir à une capacité de production d'aluminium de 25.000 tonnes par an, après 1957. (La production française d'aluminium s'est élevée à 92.000 tonnes en 1951.)

Il a semblé normal à votre commission d'utiliser les possibilités hydro-électriques de cette région pour l'alimentation de cette usine d'aluminium. Votre commission a estimé nécessaire de poursuivre les études pour développer l'utilisation de l'aluminium dans les usages où celui-ci peut remplacer d'autres métaux dont la production nationale est insuffisante.

Or.

Les mines de Salsigne (Aude), qui étaient la dernière exploitation d'or encore en activité dans la métropole, posent un problème délicat. Ces mines sont fermées depuis le début de 1954, par suite du refus de l'Etat de leur accorder une subvention nécessaire à la poursuite de leur exploitation — les mines d'or métropolitaines ont dû, en effet, cesser leur activité à la suite de la baisse des cours de ce métal sur le marché libre —. Aussi, les mines de Salsigne ont-elles proposé de réaliser la fabrica-

tion de sulfate d'ammoniaque par récupération du soufre perdu en fumées jusqu'à présent et d'équilibrer ainsi leur gestion.

Il convient de mener à bien, le plus rapidement possible, l'étude des propositions de réorganisation de la société dans de bonnes conditions économiques. Votre commission est favorable à ce qu'une aide temporaire de l'Etat soit éventuellement accordée à ces mines, à condition qu'il soit justifié de manière incontestable que leur exploitation ne sera reprise que si elle peut devenir rentable.

Soufre.

La mine de Malvezy, dans l'Aude, qui avait pu survivre jusqu'en 1953, grâce à une caisse de péréquation, fournissait du soufre au prix de 40 à 45 F le kilogramme, alors que le prix du soufre, rendu Marseille, en provenance des U. S. A., ressortait seulement à 14 F le kilogramme.

La consommation française, qui est de 154.000 tonnes par an, est assurée presque exclusivement par des importations. En effet, la production nationale, provenant du raffinage des produits pétroliers, n'est que de 3.000 tonnes par an. Il convient de développer la production du soufre, notamment d'encourager le traitement des gaz de Lacq, qui offrent de grands espoirs et de mener à bien l'étude de la modernisation projetée des usines de Salsigne, qui viendraient également apporter une contribution substantielle à la fourniture de soufre, si nécessaire à l'industrie métropolitaine.

Amiante.

L'absence de ce minéral grève lourdement notre balance commerciale, notamment en devises fortes. Notre pays était entièrement tributaire de l'étranger, de la Russie et du Canada notamment, avant la création de la Société minière de l'amiante. Cette société exploite actuellement un gisement à Canari, en Corse, produisant 5.000 tonnes par an, alors que la consommation française s'élève à 20.000 tonnes.

Il reste incontestablement à poursuivre activement les recherches qui permettront de détecter les gisements supplémentaires.

ÉTUDE DU DEUXIÈME PLAN DE MODERNISATION ET D'ÉQUIPEMENT

CINQUIÈME PARTIE DU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LES INDUSTRIES DE TRANSFORMATION ET LES MOYENS DE PRODUCTION

Rapport présenté, au nom de la commission de la production industrielle, par M. Georges Wolff sur la chimie (Chap. V-IV-E).

L'excellent rapport établi par la commission « Chimie » du second plan de modernisation, note la gravité de la régression française, par rapport à l'étranger, dans ces industries, mais souligne l'effort qui y est poursuivi et qui doit être intensifié. En avril 1954, le coefficient de production dans l'industrie chimique s'est élevé à 174 p. 100 de 1938, chiffre le plus satisfaisant obtenu jusqu'à ce jour. Ce chiffre est nettement supérieur à l'indice général.

Ce qui caractérise l'industrie chimique, c'est qu'avec un nombre relativement limité de grandes matières premières (de l'ordre d'une vingtaine), elle obtient des milliers de produits fabriqués. On peut estimer à plus de 10.000 le nombre des produits finis relativement courants.

Dans ce secteur, la rationalisation des fabrications n'implique pas nécessairement les concentrations, les fabrications nouvelles ne gagnant pas toujours à être réalisées dans de grandes entreprises. Il y aurait donc lieu de permettre l'épanouissement des petites entreprises.

La petite industrie de synthèse organique permet de fabriquer des produits hautement valorisés dans des installations semi-industrielles.

Un organicien de grande valeur peut, avec deux ou trois aides, fabriquer des vitamines, des hormones représentant, pour des tonnages infimes, des valeurs considérables.

Ce sont les grandes productions qu'il est indispensable de planifier; par contre, c'est à l'initiative individuelle, souvent plus souple, qu'il appartient de continuer à produire les produits très évolués.

L'enchevêtrement encore irrationnel de la production des grands produits de base fait que les grandes entreprises ont tendance à s'engager dans la voie de l'intégration verticale, en fabriquant elles-mêmes tous les produits dérivés.

Au lieu de concentrer leurs efforts sur les productions normales de la grande industrie, elles cherchent souvent à concurrencer leurs propres clients. Parfois même, elles les privent, à certains moments, de matières indispensables, qu'elles réservent à leurs fabrications ou à celles de leurs filiales.

Une telle situation peut nuire au développement de la grande industrie chimique elle-même, en dispersant ses moyens et en l'empêchant de consacrer toutes ses possibilités à des productions de masse et à l'abaissement de leur prix de revient.

Elle risque aussi de créer de la crainte et du découragement dans les industries dérivées et, par suite, d'empêcher des créations ou des fabrications nouvelles, en raison du risque qu'elles comportent pour ces industries.

Il est incontestable que les grosses sociétés, qui ont les moyens de recherche les plus considérables, ne peuvent être limitées dans leurs possibilités de fabriquer des produits finis, pour lesquels les marges bénéficiaires sont souvent plus larges, mais on doit éviter que certaines affaires arrivent à de véritables monopoles de fait qui se trouvent renforcés par des ententes internationales et qui risqueraient finalement de priver le pays de fabrications se situant souvent parmi les plus rentables.

Il faut éviter que les grands producteurs de matières premières ou de produits intermédiaires n'approvisionnent leurs clients qu'avec des difficultés ou des réticences de nature à les décourager et fassent ainsi cesser toute concurrence sur certains produits.

Il est capital de développer de nouvelles fabrications, mais elles ne doivent pas pouvoir être l'apanage des filiales plus ou moins avouées des grandes sociétés. La disparition d'affaires existantes et normalement viables au profit d'affaires à caractère parfois international, ne saurait être considérée comme conforme à l'intérêt général, car elles rendront inutiles des installations existantes et perfectibles et obligeront à investir des capitaux nouveaux mieux utilisables à d'autres fins.

Pour éviter des abus, il paraît nécessaire de prévoir la possibilité d'obtenir des importations de matières premières ou des produits intermédiaires pour tout fabricant travaillant dans des conditions normales et pouvant justifier que ses approvisionnements sont entravés d'une façon nuisible à une saine gestion de son entreprise. A titre d'exemple: l'acide acétique, l'acétone, l'alcool butylique, le styrène, doivent comporter, pour tous les usagers, des possibilités d'approvisionnement normal. Si un plan de rationalisation et de concentration s'impose, les petites affaires créant des produits hautement évolués et dans lesquelles l'initiative individuelle joue un rôle essentiel, doivent être intégrées rationnellement dans ce plan.

La grande, la moyenne et la petite industrie ne doivent pas être systématiquement opposées, mais doivent se partager les tâches, au mieux des possibilités de chacun, en évitant de stériliser l'esprit d'entreprise chez les techniciens de valeur susceptibles de prendre eux-mêmes le risque d'exploiter leurs découvertes.

Sur un chiffre d'affaires global de 600 milliards environ, sur lequel l'exportation représente 89 milliards, la grosse industrie réalise 73 p. 100 du chiffre d'affaires et 70 p. 100 du montant des exportations.

En ce qui concerne la recherche, on ne peut que s'associer aux conclusions du rapport de la commission de la chimie. La nécessité d'un inventaire exact des moyens de recherche permettant de combler les lacunes existantes en laissant subsister ce qui a fait ses preuves s'impose, ainsi qu'une coordination efficace, évitant les double emplois inutiles.

Il est cependant indispensable que la recherche technique conserve dans le choix de ses programmes et l'exécution de ses travaux une indépendance qui corresponde au nécessaire développement des initiatives individuelles. A trop vouloir canaliser les efforts de recherche, on les stériliserait et on risquerait de décourager ceux qui en consacrant de larges efforts financiers à la recherche prennent un risque.

Il importe que des dégrèvements fiscaux massifs compensent les risques attachés à toute œuvre de recherche. Il faut que, comme dans le passé, la France, pays d'inventeurs, reprenne son rang dans la découverte; les incidences économiques d'une telle situation se traduiraient à nouveau par le versement de droits de licences de brevets supérieurs à ceux qui sont versés à l'étranger.

Une saine propagande doit être organisée dans le pays pour faire comprendre à l'opinion publique mal informée à ce sujet la nécessité de la recherche, qui paye largement mais à plus ou moins longue échéance.

La recherche doit être encouragée par les pouvoirs publics sur le plan fiscal et financier, comme le sont les recherches dans les pays étrangers.

Il faut développer les centres professionnels de recherche, qui doivent être en liaison avec les centres de recherche pure, mais le développement de ces centres destinés à orienter les études

des professionnels ne doit, en aucun cas, être une raison de disparition des laboratoires d'usine ou des laboratoires privés. Une compétition doit subsister entre les affaires de même nature et l'effort collectif ne doit jamais être une raison de supprimer ou de ralentir l'effort individuel. La collectivité ne doit supporter que les frais des études d'intérêt général.

La création de laboratoires étudiant les grands problèmes communs à différentes industries, tel que celui réalisé par l'union des industries chimiques, est un exemple à généraliser. L'industrie des produits d'entretien, par exemple, qui groupe 1.500 entreprises, dont la plupart sont trop petites pour avoir un service de recherches, devrait envisager des études communes.

Le développement d'organismes privés de recherche travaillant sous contrat avec des industriels, les groupements d'ingénieurs conseils, qui ont donné de bons résultats dans d'autres pays, doivent être encouragés.

A ce point de vue, il est intéressant de constater que le gouvernement allemand, désireux de s'opposer à ce que la recherche reste l'apanage des grosses entreprises, a favorisé, dans le cadre du plan Marshall, la création d'un grand institut de recherches privées. Cet exemple pourrait être suivi utilement dans notre pays, mais sur un plan purement français, sans faire appel à une aide étrangère qui risquerait de favoriser l'implantation de procédés étrangers. De telles organisations seraient utiles pour les industries qui, sans avoir des besoins permanents importants de recherche, ont parfois des idées intéressantes à étudier et ne peuvent disposer du matériel nécessaire, souvent très onéreux.

Les conclusions du rapport sur la formation des chercheurs sont à retenir, en observant toutefois qu'il convient que la formation des ingénieurs ne doit pas orienter systématiquement tous les meilleurs élèves vers la recherche, mais qu'il est nécessaire que ceux qui ont des qualités réelles de conducteurs d'hommes et de réalisateurs continuent à participer à la production. Il faut souligner aussi que la formation ne doit pas être trop systématiquement théorique et livresque et qu'en chimie, plus que dans toute autre discipline, le problème est moins d'apprendre que de comprendre.

Il est nécessaire que l'effort accompli pour que les écoles formant des ingénieurs chimistes mettent à la disposition de l'industrie des ingénieurs de valeur ayant une forte culture générale de base soit rapidement poursuivi. En ce qui concerne les techniciens, pour lesquels les besoins sont nombreux, il faut veiller à ce que leur formation ait un caractère correspondant bien à ce que l'on attend d'eux. Cette formation ne doit pas être trop scolaire et il ne paraît plus rationnel qu'une méconnaissance de l'histoire ou de la géographie, voire une déficience en orthographe, empêchent systématiquement un élève aimant la chimie et ayant des qualités remarquables de manipulateur de devenir aide-chimiste.

Dans la chimie, comme dans toutes les professions techniques, le nombre de cadres est appelé à augmenter et l'accroissement du nombre des ingénieurs chimistes réellement valables doit être envisagé, comme le souhaite le rapport. Toutefois, il convient à ce sujet d'agir avec une certaine prudence.

On peut redouter, si la Communauté européenne se réalise sur les bases prévues, que l'industrie chimique allemande y trouve prétexte à tenter une large élimination de l'industrie française en raison des prix plus bas qu'elle obtient actuellement et en se basant sur le fait que l'intérêt de la communauté exige que soient favorisées les industries les mieux équipées. Une telle hypothèse, fort angoissante pour l'avenir de l'industrie chimique, ne saurait être totalement négligée lorsqu'il s'agit de prévisions d'emploi et il est à souhaiter que l'accroissement du nombre des ingénieurs chimistes nécessaire, dans une certaine limite, ne risque pas dans un avenir proche d'entraîner le chômage.

Nous observons enfin que l'industrie chimique américaine envisage des frais de recherche du même ordre que les frais de publicité. Si nous semblons souvent, en raison de nos conditions économiques, copier abusivement les méthodes publicitaires de ce grand pays, nous ne les suivons pas assez, en ce qui concerne le pourcentage du chiffre d'affaires consacré à la recherche. Il ne faut pas oublier que la chimie est une science expérimentale qui est surtout confiée, dans les pays où elle est prospère, à ceux qui ont été formés à ses disciplines et qui ont vécu, en général, la vie d'usine.

Cela n'est pas assez souvent le cas en France et c'est un problème qui doit être posé lorsque l'on recherche les moyens de faire reprendre à notre pays la place qu'il a occupée dans l'industrie chimique.

En conclusion, votre commission de la production industrielle a estimé que le rapport de la commission des industries chimiques doit être approuvé, en mettant l'accent sur la nécessité de tout faire pour que les exportations portent le moins possible sur des produits semi-fabriqués et soient surtout constitués par des produits très évolués et de forte valeur unitaire.

Il ne s'agit pas d'exporter de gros tonnages, mais des produits ayant permis l'utilisation de nombreux chercheurs et suffisamment valorisés pour envisager de nouvelles recherches génératrices d'une prospérité accrue.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission des transports, des postes, télégraphes et téléphones et du tourisme, par M. Louis Bour.

Sur les Communications et le Tourisme (chap. V — V).

Les secteurs, d'importance d'ailleurs inégale, que la commission des transports, des postes, télégraphes et téléphones, et du tourisme a eu à examiner, sont au nombre de dix:

Transports intérieurs:

(1) Société nationale des chemins de fer français.
(2) Réseau et transports routiers.
(3) Voies navigables.
(4) Transports urbains (y compris la régie autonome des transports parisiens) et voies ferrées d'intérêt local.

Transports maritimes et pêche:

(5) Ports de commerce et de pêche.
(6) Marine marchande.
(7) Pêche.
(8) *Transports aériens.*
(9) *Postes, télégraphes et téléphones.*
(10) *Tourisme.*

L'ensemble des investissements prévus, pour les quatre exercices du plan (1954-1957), au titre de ces divers secteurs, se chiffre à 960 milliards, soit près de 1.000 milliards (1), ce qui représente près de 15 p. 100 de l'ensemble des investissements retenus par le plan.

Les observations que la commission des transports, des postes, télégraphes et téléphones et du tourisme peut présenter à l'égard des secteurs du deuxième plan quadriennal qui sont de sa compétence, seront nécessairement limitées.

Le temps qui a été, en effet, imparti à la commission des transports — comme d'ailleurs aux autres commissions — pour mener à bien son étude, a été ridiculement faible, eu égard à l'importance des problèmes qui étaient soumis à son examen.

Il est anormal et vraiment regrettable que l'examen d'un plan de modernisation et d'équipement, qui est l'une des attributions constitutionnelles du Conseil économique, se fasse dans des conditions aussi rapides, qui ne permettent qu'un examen superficiel.

Sans doute, le rôle de chaque commission, la commission des transports notamment, n'est pas, en l'espèce, de refaire le plan, mais de donner une appréciation sur les travaux, d'ailleurs très complets et très sérieusement étudiés, qui leur sont présentés, mais des observations plus mûries, donc plus valables, auraient pu être faites par notre commission, si nous avions eu des délais convenables pour examiner sérieusement les propositions du commissariat général au plan.

Nous nous bornerons donc à dégager les observations qui nous ont paru essentielles.

*
* *

Ces 960 milliards se répartissent comme suit, par catégories:

Transports intérieurs:			
Société nationale des chemins de fer français	147 milliards.		Arrondi à 238 milliards.
Réseau routier	35 —		
Voies navigables et parc fluvial	28,8 —		
Transports urbains et V. F. I. L.	27 —		
Transports maritimes:			
Ports	110 —	360 —	
Marine marchande	250 —		
Transports aériens		140 —	
Postes, télégraphes et téléphones		154 —	
Tourisme		42 —	
Pêches (approximatif)		26 —	
Total		960 milliards.	

La décomposition, par années, de ces crédits, telle qu'elle est donnée par le plan, s'établit comme suit (en milliards):

	1954	1955	1956	1957	Total
Crédits	195	200	225	250	870

Le volume des crédits est donc croissant d'année en année.

On notera toutefois que ce chiffre de 870 milliards (différent du total de 960) ne tient compte ni des aérodromes d'outre-mer, ni du rattrapage de la marine marchande, ni des pêches.

Par rapport à l'exercice 1953, pour lesquels les crédits correspondants ont été de 186 milliards, un exercice moyen du plan, soit 220 milliards, représente une augmentation de près de 20 p. 100, donc très sensible.

Cette augmentation est, d'ailleurs, du même ordre de grandeur que l'augmentation générale des dépenses prévues au plan, par rapport aux investissements de 1953.

*
* *

Ces indications générales étant données, les observations particulières que la commission des transports croit devoir présenter, en ce qui concerne les divers secteurs étudiés par elle, se résument comme suit:

I. — Transports intérieurs.

A. — Société nationale des chemins de fer français

Alors que les actions entreprises depuis 1946 par la Société nationale des chemins de fer français tendaient à la reconstruction de ses installations détruites et à la reconstitution du

(1) Y compris 52 milliards pour les aérodromes d'outre-mer, et 24 milliards de crédits de rattrapage pour la marine marchande, mais non compris: les dépenses de logements et d'usines hydro-électriques de la société nationale des chemins de fer français (12 milliards), reprises dans les secteurs correspondants du plan, non compris également les dépenses engagées pour la navigation dans l'aménagement du Rhône et du Rhin (10 milliards environ), ni les crédits du fonds autonome d'investissement routier (dont l'importance sera fonction du trafic) et qui peuvent s'inscrire entre 120 et 150 milliards.

N. B. — Ne sont pas comprises non plus dans les chiffres précédents les dépenses de renouvellement du matériel de la Société nationale des chemins de fer français, des transports routiers, de la voie d'eau (sauf pour une faible part) et des transports urbains.

son potentiel de transport, ainsi qu'à la modernisation de ses moyens d'exploitation, en vue de rendre celle-ci plus économique, les travaux d'équipement, retenus par le deuxième plan, ont exclusivement pour objet de diminuer les prix de revient, parfois d'accroître la sécurité, mais pratiquement pas, sauf dans quelques cas particuliers, d'augmenter son potentiel.

Les crédits prévus pour la Société nationale des chemins de fer français, au titre de l'exercice 1954-1957, s'élèvent à la somme globale de 147 milliards (1); ils correspondent à une somme annuelle du même ordre de grandeur que celle qui a été allouée en 1953. Mais il convient de rappeler qu'au cours de ces dernières années, les crédits accordés à la Société nationale des chemins de fer français ont été fortement limités et en diminution continue: 35,2 milliards en 1953, alors qu'un rapport du Conseil économique de 1950 estimait nécessaires 65 milliards par an.

Les investissements prévus pour la Société nationale des chemins de fer français, au cours des années 1954-1957, appellent les remarques suivantes:

Reconstruction.

Il convient de rappeler que la reconstitution du *matériel roulant* est considérée comme terminée depuis le 1er janvier 1951. Toutes les commandes nouvelles de matériel passées depuis cette date sont financées par le fonds de renouvellement de la Société nationale des chemins de fer français, dont la dotation est supportée par le compte d'exploitation.

Les payements qui restent à faire, au titre des commandes passées avant le 1er janvier 1951, sont compris pour 4,5 milliards dans les prévisions du plan.

En ce qui concerne les *installations fixes*, au rythme prévu de 10 milliards par an, les travaux de reconstruction ne seront achevés qu'en 1960; il est regrettable que cette reconstruction soit ainsi retardée et notamment que les crédits prévus pour les années 1954 à 1957 n'aient pas été augmentés de 8 milliards comme le proposait la commission des transports du plan, les crédits des années suivantes étant diminués d'autant: en effet, les installations provisoires qu'il faut continuer à entretenir conduisent à des dépenses supplémentaires élevées; d'autre part, 10 p. 100 seulement des bâtiments de voyageurs ont été reconstruits, ce qui n'est pas sans provoquer de vives protestations de la part des autorités de nombreuses grandes villes intéressées.

Electrification.

Il convient, à ce sujet, de noter que les travaux d'électrification ne constituent pas une augmentation de la capacité de transport de la Société nationale des chemins de fer français, mais une opération de reconversion du mode de traction, correspondant à l'évolution de la technique ferroviaire et présentant le double avantage d'améliorer d'une façon très réelle les conditions d'exploitation et de faire d'importantes économies de charbon, en quantité et en qualité.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'ensemble des opérations d'électrification qui ont pu être menées à bonne fin de 1947 à 1952 ont déjà permis de faire une économie brute de charbon de bonne qualité, en partie cokéfiable, évaluée à 740.000 tonnes environ par an. L'intérêt de telles opérations ne porte donc pas seulement sur les économies qu'elles permettent à la Société nationale des chemins de fer français de réaliser, mais présentent également un caractère d'intérêt général, par l'heureuse incidence qu'elles ont sur le bilan énergétique national.

Le plan propose la poursuite du programme d'électrification, à la cadence de 200 kilomètres par an, correspondant à une dépense annuelle de 15 milliards, ce qui paraît convenable eu égard à la nécessité de réduire parallèlement le parc des machines à vapeur.

Ces travaux (2) sont tous assurés d'une rentabilité élevée. Il paraît toutefois utile, pour assurer la continuité de telles opérations, et pour les réaliser dans les meilleures conditions techniques et financières, de prévoir des lois de programmes.

(1) Non compris les crédits prévus pour le développement des usines hydro-électriques de la Société nationale des chemins de fer français (5,9 milliards) et les constructions de logements (6,1 milliards), crédits qui sont repris dans les grands secteurs correspondants du plan.

(2) Achèvement des opérations en cours (Valenciennes-Thionville; Etoiles d'Ambérieu et de Savoie), prolongement de la ligne du Nord-Est vers Lille et le bassin lorrain; électrification de deux grandes artères à choisir entre Nord-Paris, Strasbourg-Châlons-sur-Marne et Lyon-Nimes. A noter également l'électrification de Strasbourg-Bâle et Dijon-Vallorbe réalisées sur emprunts suisses, indépendamment des crédits prévus au plan.

Autres travaux.

Les autres travaux d'investissements de la Société nationale des chemins de fer français représentant une dizaine de milliards par an, n'appellent pas d'observations spéciales: ils intéressent l'équipement de gares de triage (comme Miramas), la poursuite de l'installation du block automatique sur quelques grandes artères, la suppression de passages à niveau et l'aménagement de voies dans les ports maritimes, opérations qui tendent à accroître la sécurité et la productivité de l'exploitation, indépendamment des répercussions utiles sur le plan général.

B. — Réseau et transports routiers

L'autonomie du fonds spécial d'investissement routier, institué par la loi du 30 décembre 1951, exclut des objectifs du plan les investissements essentiels en matière de travaux routiers ce qui, à certains égards, est regrettable, car il n'est pas possible d'avoir une vue d'ensemble des investissements à réaliser en matière de transports terrestres (1). Il n'a donc pas été possible à la commission de donner son appréciation sur la création de grands itinéraires routiers et notamment la construction d'autoroutes qui permettrait de réduire les prix de transport et de faciliter le tourisme, notamment le tourisme étranger.

Les seuls points examinés par le plan ont trait à la reconstruction des ouvrages d'art routier et aux investissements concernant le matériel de transport public routier.

Reconstruction des ouvrages d'art routier.

Il apparaît regrettable, comme pour la Société nationale des chemins de fer français, que cette reconstruction traîne en longueur: il est prévu près de 9 milliards par an, ce qui en permettra tout juste l'achèvement vers 1960; il aurait été souhaitable que la reconstruction fût accélérée au cours des années 1954-1957 même si le terme demeurait 1960: en effet, les frais d'entretien des ouvrages routiers sont lourds (1,5 milliards par an) et grèvent inutilement le budget des travaux publics qui, indépendamment de l'entretien, supporte toutes les dépenses de reconstruction.

Matériel de transport public routier.

La commission du plan avait formulé certaines suggestions concernant les besoins importants des transports publics routiers et leur financement, mais s'agissant de renouvellement de matériel, aucun crédit ne figure à ce titre dans les propositions du plan.

C. — Voies navigables

Les crédits qui, en définitive, ont été retenus par le plan, soit 26 milliards pour les quatre exercices du plan, sont en augmentation très sensible sur les crédits très limités dont la voie d'eau bénéficiait jusqu'alors (1,9 milliard en 1953).

Les crédits (2) prévus par la commission spéciale du plan ont trait à:

1° L'accélération des travaux de reconstruction ou de gros entretien différés, que l'insuffisance antérieure des crédits n'avait pas permis de mener à bien;

2° La continuation de travaux importants sur la voie Lille-Dunkerque;

3° En fonction des priorités résultant des études en cours, la modernisation des voies navigables les plus importantes et, notamment, l'amélioration des ouvrages de la Seine et l'approfondissement à 2,20 mètres des principaux canaux.

Il faut également ajouter que des crédits supplémentaires devraient être dégagés si les études actuellement entreprises au sujet du canal du Nord concluaient à l'achèvement de ce canal, en faveur duquel les Houillères du Nord et du Pas-de-

(1) Il convient toutefois de signaler que depuis la loi du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor, le projet de répartition des crédits du fonds spécial d'investissement routier doit être communiqué pour information au commissaire général au plan, ce qui constitue un premier pas vers une meilleure harmonisation de l'utilisation des crédits intéressant les transports.

(2) Il faut noter que ne sont pas reprises dans ces crédits les dépenses qui intéressent pourtant la voie d'eau et qui sont engagées par Electricité de France ou la Compagnie nationale du Rhône, au titre des constructions des centrales hydroélectriques, respectivement sur le Rhin et sur le Rhône.

Les dépenses qui seront réalisées sur ces voies (écluses de Fessenheim, Bisheim, Montélimar et Baix) représentent un ordre de grandeur de 10 milliards de francs. Les crédits sont repris dans le secteur énergétique du plan.

Calais et les chambres de commerce intéressées se sont nettement prononcées; il en serait de même en ce qui concerne la Moselle, si un accord international intervenait au sujet de la canalisation de ce fleuve.

Dans l'ensemble, les chiffres donnés dans le rapport du plan, en réduction par rapport à ceux de la commission spéciale, ne permettent pas de savoir quel est actuellement le programme envisagé. Notre commission estime qu'un éparpillement des crédits serait stérile, car sans effet réel sur la diminution des prix de revient. Elle observe, au surplus, que les travaux à réaliser pour la modernisation complète des voies navigables ne pourront être terminés avec les crédits prévus pour les exercices 1954-1957 et devront être poursuivis.

Notre commission estime que, parallèlement aux crédits d'équipement, les crédits d'entretien doivent être également majorés et relevés de 50 p. 100 de ce qu'ils sont actuellement, ce qui les porterait annuellement à 5 milliards environ.

Par ailleurs, pour donner le maximum d'efficacité aux dépenses d'entretien, il faudrait supprimer la navigation sur certains canaux où le trafic est très réduit; la procédure de déclassement ou de changement de régime des voies d'eau à très faible trafic intéressera plus de 2.000 kilomètres de canaux et rivières.

Il convient enfin de signaler que, pour accroître le financement des importants travaux rappelés ci-dessus, les dispositions de la loi du 9 avril 1953 (loi Morice) devront entrer en vigueur.

D. — Voies ferrées d'intérêt local et transports urbains

Les crédits prévus à ce titre au plan s'élèvent à 27 milliards, dont 17,7 milliards pour la Régie autonome des transports parisiens. Sur ces 17,7 milliards, la moitié, soit 9 milliards, vise l'électrification de la ligne dite de la Bastille, qui serait transférée de la Société nationale des chemins de fer français à la Régie autonome des transports parisiens.

Si l'on fait abstraction de cette dépense, les crédits prévus, tant pour la Régie autonome des transports parisiens que pour les autres transports urbains ou les voies ferrées d'intérêt local, sont en réduction par rapport aux crédits qui avaient été jusqu'ici accordés.

Des questions multiples se posent à ce sujet, auxquelles il a été difficile à notre commission de donner une réponse valable, étant donné la dispersion des entreprises intéressées.

Mais, d'une part, on peut observer que l'extension des moyens individuels de déplacement, notamment cyclomoteurs, tend à freiner le développement du trafic des moyens collectifs de transport; d'autre part, et notamment en ce qui concerne la région parisienne, la déconcentration de la ville de Paris au profit de sa banlieue tend, en sens inverse, à accroître la masse des déplacements.

II. — Transports maritimes et pêches.

A. — Ports maritimes

Le trafic des ports français apparait en forte et constante hausse (48 millions de tonnes en 1938, 65 millions en 1952). Cette hausse est particulièrement marquante pour les hydrocarbures, pour lesquels des installations portuaires nouvelles, comme celles de Lavera, ont dû être créées.

Les services que l'on peut attendre de nos installations portuaires conditionnent, dans une mesure importante, l'activité de notre commerce extérieur et, par conséquent, notre expansion économique.

D'où le soin tout particulier que nous devons attacher à la modernisation de nos installations portuaires.

Or, celles-ci ont été durement éprouvées par les faits de guerre. La reconstruction n'est actuellement réalisée qu'aux trois quarts environ, alors que les ports européens: Anvers: Rotterdam, Gênes, qui ont moins souffert, sont entièrement rééquipés. Il y a, au départ, un handicap qu'il faut se hâter de surmonter.

A ce sujet, nous considérons que le chiffre de 110 milliards pour les ports de commerce et de pêche, prévus pour les quatre années 1954-1957, bien qu'en hausse de près de 15 p. 100 par rapport aux investissements de 1953, est très réduit, eu égard aux besoins et ne constitue qu'un « minimum », au-dessous duquel il apparait impossible de descendre.

L'objet essentiel, à travers la reconstruction de nos ports, est de réduire les charges et frais de port, pour que nos établissements maritimes puissent se trouver compétitifs avec les grands ports étrangers.

Il apparait nécessaire, en conséquence:

1° De concentrer les efforts sur les ports principaux les mieux placés pour soutenir la lutte (1).

Il n'est pas possible, cependant, de se refuser à entreprendre des opérations nouvelles dans des ports secondaires. Ces établissements, dans lesquels les charges de main-d'œuvre et les droits de port sont généralement moins élevés, peuvent avoir une action utile sur les prix, en ce qui concerne les trafics pour lesquels les grands ports voisins ne sont pas concurrencés par les ports étrangers;

2° De moderniser les équipements (superstructure, c'est-à-dire: manutention, desserte, hangars, installations spécialisées) tout autant que l'infrastructure (quais, ouvrages de protection, accès, etc.).

Mais on remarquera que l'infrastructure, déterminée par les dimensions et le nombre de navires qui fréquentent les ports, est plus facile à prévoir (2) que les installations de superstructure, qui sont conditionnées par la nature et l'importance du trafic, difficiles à déterminer à l'avance;

3° De rechercher toutes les possibilités d'amélioration du service autres que les investissements (insuffisance du personnel des douanes ou de police, droits de quai, qui paraissent avoir atteint un plafond, taxe spéciale sur les passages, dont la suppression devrait être recherchée; simplification des tarifs, standardisation et amélioration des emballages, etc.);

4° D'augmenter notablement les crédits d'entretien.

Un entretien différé conduit à des dépenses totales très supérieures à celles que nécessiterait un entretien normal, et cette façon de faire très coûteuse doit être condamnée.

Avant de faire du neuf, il faut d'abord entretenir ce qui existe.

Or, on notera, à ce sujet, la situation paradoxale qui est la suivante et qui consiste à éteindre des phares sur nos côtes, faute de crédits et, en même temps, à en construire, comme celui du cap Fréhel, pour ne pas l'utiliser ensuite, toujours faute de crédits.

Il fat noter, avant de terminer cet examen, que la planification en cours pour les ports maritimes n'a aucune signification jusqu'à maintenant, puisqu'elle n'a eu aucun effet sur l'établissement du projet de budget; pour 1954, en effet, les crédits accordés sont très différents et toujours inférieurs à ceux qui sont prévus au plan.

A l'avenir, il est indispensable que les chiffres du plan soient rigoureusement respectés.

B. — Marine marchande et construction navale.

Les investissements en matière de marine marchande sont œuvre de longue haleine.

Si les dernières tranches de la reconstitution de notre flotte de commerce sont déjà engagées et constituent actuellement une part importante de l'activité de nos chantiers navals, il faut que le plan de modernisation se préocupe, dès maintenant, d'échéances plus lointaines.

L'objectif est essentiellement de réduire le déficit français en devises, dont une bonne part (30 p. 100 environ) est imputable à nos transports maritimes réalisés sous pavillons étrangers.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que le volume de notre flotte suive l'évolution de notre commerce extérieur. Il est également indispensable que la rentabilité de nos navires soit compétitive avec celle des bateaux étrangers.

Or, d'après le programme qui parait retenu par le plan, et correspondant à une hypothèse restrictive du trafic, notre marine marchande serait en mesure de consolider ses positions actuelles, mais non de les développer dans les proportions résultant d'une amélioration de nos échanges de 25 p. 100, qui semble être le but à atteindre.

Les crédits prévus pour les exercices 1954-1957 s'élèvent à 250 milliards (3) dont 29 pour les paquebots, 81 pour les cargos et 69 pour les pétroliers.

Ces chiffres appellent les remarques suivantes:

Paquebots.

L'activité des paquebots sera sans doute influencée par le développement de l'aviation civile; cependant, le trafic qu'ils assurent est actuellement au moins égal à celui d'avant guerre.

(1) Le plan a classé la centaine de ports français en cinq groupes dont le premier (qui assure 70 p. 100 du trafic) comprend: Dunkerque, le Havre, Rouen, Marseille; le second est constitué par Bordeaux, Nantes, Sète, Caen et la Rochelle.

(2) C'est ainsi qu'est posée la question de la cale de radoub à Marseille pour grandes unités, dont la construction, qui représente 5 milliards, s'avère indispensable.

(3) Y compris les 24 milliards destinés à l'achèvement du financement d'unités récemment construites.

Le problème mis à part, la rénovation des unités nécessaires pour le service de l'Atlantique est donc moins un problème de tonnage que de rajeunissement des navires en service.

La flotte actuelle est de 780.000 tonnes (soit les deux tiers d'avant guerre). Ce niveau parait pouvoir être maintenu, si les rajeunissements se font régulièrement.

Cargos.

Ici, le problème porte essentiellement sur le tonnage. En 1952, l'armement, pour assurer les transports sous pavillons français, a dû affréter plus de 400.000 tonneaux (dont, d'ailleurs, une bonne part a été rendue nécessaire par les événements d'Indochine).

Dès maintenant, et malgré le programme du plan, se pose la question du remplacement de 45.500 tonneaux dépassant 30 ans en 1958.

D'autre part et surtout, le remplacement des liberty ships, à concurrence des deux cinquièmes, ne parait pas suffisant et semble devoir être porté à 50 p. 100.

La modernisation de notre flotte de cargos amènera, certes, une plus grande rapidité dans les rotations, mais il s'avère que, dans l'état actuel des transports, notre tonnage est nettement insuffisant. Toute réduction entrainerait une demande supplémentaire du tonnage affrété et, par conséquent une sortie de devises qui compromettrait encore un peu plus l'équilibre de notre balance des comptes. Faute d'affrétements, l'armement français éprouvera les plus grandes difficultés à se maintenir sur ses trafics traditionnels et à desservir convenablement nos territoires d'outre-mer.

Pétroliers.

L'évolution dans les transports pétroliers depuis la libération s'est traduite par un accroissement de tonnage important correspondant en gros à l'augmentation des tonnages d'hydrocarbures importés (21 millions de tonnes en 1952 contre 8,3 en 1939). Le tonnage de notre flotte pétrolière atteindra, après réalisation des commandes en cours, 1.146.000 tonneaux. L'objectif à atteindre serait de faire transporter sous notre pavillon 75 p. 100 de nos besoins.

Mais les prévisions faites en cette matière peuvent toujours être considérées comme discutables — compte tenu surtout des progrès réalisés ou susceptibles d'être réalisés par les méthodes de cracking catalytique. Aussi, la fixation d'un programme pour un avenir lointain parait difficile. Les propositions du plan apparaissent donc raisonnables.

En définitive, notre flotte marchande évoluerait comme suit:

	Au 1er janvier 1954. Tonneaux	Au 1er janvier 1958. Tonneaux.
Paquebots	873.500	833.000
Cargos	1.802.700	1.861.000
Pétroliers	869.000	1.240.000
Total	3.545.200	3.934.000

Rappelons qu'au 1er janvier 1939, le tonnage total de notre flotte était de 2.734.000 tonneaux.

Ces remarques étant faites, il faut rappeler que les propositions retenues par le plan subordonnent la reconstitution de notre flotte à la rentabilité des navires armés sous pavillon français, dont on sait que les prix de revient (y compris les charges fiscales), bien que difficilement comparables, paraissent plus élevés de 15 à 20 p. 100 que ceux de l'étranger dont les armements sont généralement aidés par leurs gouvernements respectifs.

Ceci suppose un certain nombre de mesures, dont les plus urgentes paraissent être:

1° La revision des barèmes d'application de la loi d'aide à la construction navale, de manière à ramener le prix des navires construits en France au niveau exact des prix de la concurrence internationale;

2° L'extension aux réparations de l'aide à la construction dans des conditions telles que le coût de celles-ci, dans les chantiers et ateliers français, soit ramené au niveau des prix de la concurrence internationale;

3° Le dépôt d'un projet de loi de crédit à l'armement;

4° L'application d'une compensation d'armement à l'industrie des transports maritimes, exportatrice de services, parallèlement aux mesures prises en faveur des industries exportatrices de marchandises (remboursement des charges sociales et fiscales).

C. — PÊCHES MARITIMES

Les objectifs que s'est assignés la commission du plan pour l'établissement de ses propositions sont de deux ordres:

1° Provoquer une diminution des prix de revient;

2° Augmenter la production de 20 p. 100,

ce qui nécessite un effort vigoureux de modernisation.

Les crédits envisagés seraient de 26 milliards (métropole et territoires extramétropolitains), dont 8 milliards d'aide de l'Etat pour la construction navale.

L'examen des propositions laisse penser que le deuxième objectif du plan (augmentation de la production de 20 p. 100) ne serait atteint que jusqu'à concurrence de 50 p. 100.

Néanmoins, les propositions faites par le plan paraissent relativement satisfaisantes, sous réserve toutefois de la réalisation du programme dans les délais courts et de la possibilité de réalisation des emprunts à un taux modéré.

III. — Transports aériens.

Les propositions du plan, en ce qui concerne l'aviation civile et commerciale, ont été établies en fonction d'hypothèses théoriques de développement du trafic aérien, d'une part et, d'autre part, de la place prise par le pavillon français dans le trafic général et de l'évolution supposée du trafic aérien de l'Union française.

Les hypothèses retenues par la commission n'ont pas été confirmées en 1953. Dans l'ensemble, l'augmentation de trafic s'est à peu près maintenue au niveau des accroissements de 1951 et 1952, du fait surtout du ralentissement constaté dans l'évolution du trafic des passagers avec les territoires hors métropole et, plus encore, dans le trafic fret; il est vrai qu'un accroissement important du trafic entre les Etats-Unis et l'Europe, découlant de la généralisation des services classe « touriste » a pu compenser les ralentissements observés ailleurs.

Alors que, de 1952 à 1954, l'augmentation du trafic prévu était de 15,5 p. 100 par an et de 11,4 à 14,2 p. 100 de 1954 à 1957 suivant les hypothèses, il se révèle qu'il serait plus prudent de ne prendre que 10 p. 100 d'augmentation annuelle du trafic, l'accroissement de 1953 par rapport à 1952 ayant été de 9 p. 100, sans doute freiné d'ailleurs, dans une mesure difficile à préciser, par les périodes de grèves.

Cette orientation vers des hypothèses d'évolution plus modérées que celles qui ont été retenues par la commission est, d'autre part, motivée par la renaissance prochaine de l'aviation marchande allemande et par le développement de la concurrence internationale, la plupart des pays étrangers s'efforçant de plus en plus d'affirmer leur aviation commerciale sur les grands itinéraires mondiaux.

Infrastructure.

Le programme d'équipement des aéroports de la métropole intéresse essentiellement l'aéroport d'Orly, qui est appelé à un très grand développement.

Ce programme n'appelle pas d'observation spéciale et l'effort préconisé par le plan peut être jugé comme satisfaisant, sous réserve toutefois d'une évolution du trafic de certains d'entre eux, qui pourrait donner lieu à un glissement des crédits correspondants de deuxième urgence en première urgence.

En ce qui concerne les *bases hors métropole*, un très gros effort doit être fait, notamment en ce qui concerne les télécommunications et les aides à la navigation. Il importe, en effet, que la sécurité soit complètement assurée et que nous remplissions intégralement les obligations internationales qui sont les nôtres dans ce domaine.

Il convient toutefois de noter qu'un effort supplémentaire doit être consenti en faveur des logements du personnel des bases, fût-ce en retardant la construction de certains bâtiments administratifs ou en réalisant des économies sur les constructions elles-mêmes.

Une étude actuellement entreprise par le Conseil économique sur cette question fait, en effet, apparaître que le problème du personnel, notamment en Afrique et plus particulièrement dans les postes sahariens, doit être l'objet de mesures spéciales et urgentes: les questions de logements font partie de ces mesures.

En ce qui concerne *la météo*, le plan a estimé qu'il convenait de reporter sur 1958 des payements de l'ordre de 400 millions afférents aux bâtiments techniques et aux logements: Cette décision demanderait à être reconsidérée; le problème du

logement, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, est d'une importance et d'une urgence telles que tout retard apporté à l'exécution du programme ne peut qu'amenuiser l'efficacité de cet important service.

Sous les réserves indiquées ci-dessus, les propositions du plan peuvent être jugées convenables, sous la double condition, cependant, qu'elles ne subissent pas d'abattements importants en dernier examen et que l'exécution des programmes soit réalisée dans les délais les plus rapprochés.

Matériel volant.

Le partage fait par le plan, de la capacité à mettre en œuvre, dans les prochaines années, entre les appareils longs courriers, moyens courriers et locaux, doit être admis avec une grande prudence. L'expérience démontre que certains matériels peuvent être utilisés sur ces secteurs très différents, dans des conditions sensiblement identiques; les Douglas DC 6 B, par exemple, peuvent être utilisés dans les mêmes conditions techniques et économiques sur des étapes de 1.500 à 2.000 kilomètres, que sur des étapes de 4.000 à 5.000 kilomètres.

Le plan a indiqué que le choix entre les deux prototypes d'avions à réaction moyens courriers qui avaient été retenus interviendrait en 1954; ce choix a été fait maintenant en faveur du S. E. 210 « Caravelle ». Tout l'effort doit donc se reporter maintenant sur cet appareil; notamment le financement de l'opération doit être prévu d'urgence. Il semble qu'il y aurait également intérêt à préparer le plus tôt possible le lancement en série, sans passer, contrairement aux errements habituels, par l'étape de la pré-série. Lorsque le prototype aura volé — vraisemblablement dans le premier semestre de l'année 1955 — les commandes devraient être passées pour une avant-série construite sur les outillages définitifs pour être livrées rapidement aux utilisateurs: Air France, Institut géographique national, etc., et faciliter ensuite la vente à l'exportation.

Il convient également d'attirer l'attention sur le fait que des hélicoptères de 30 à 40 places sont actuellement en essais et pourraient être mis en service dans quelques années. Si l'on ne veut pas que le retard français dans ce domaine sur l'étranger, notamment la S. A. B. E. N. A., s'accentue, il serait nécessaire que les compagnies françaises et notamment Air France, aient à leur disposition une flotille expérimentale d'hélicoptères, au même titre que certaines compagnies américaines.

En outre, le travail aérien des hélicoptères pourra également être consacré à des vols d'utilité publique, notamment pour la recherche et le sauvetage. Les progrès de la technique sont tels qu'il y a lieu d'envisager l'emploi d'hélicoptères moyens à courte distance sur mer, ainsi que dans les territoires désertiques, et d'en augmenter, en première urgence, le nombre à 6, pour couvrir rapidement les régions des côtes métropolitaines et de l'Afrique du Nord. Il conviendrait alors de transférer les crédits prévus en 1956 et 1957 aux exercices de 1955 et 1956, en portant l'échéancier à 150 millions en 1955 et 300 millions en 1956, soit une augmentation de 150 millions, qui pourrait être dégagée sur le programme d'équipement en matériel de l'Institut géographique national.

IV. — Postes, télégraphes et téléphones.

Les objectifs du plan pour les postes, télégraphes et téléphones doivent aboutir à une modernisation des services et à une extension des installations, plus particulièrement au développement des télécommunications.

Il est prévu, pour les quatre exercices 1954-1957, une dépense globale d'environ 154 millions, décomposée comme suit:

Postes. — Modernisation du matériel ...	0,5	milliards.
Chèques postaux. — Matériel	0,9	—
Télécommunications	127	—
Bâtiments et installations	18	—
Matériel et divers	8,1	—
	154,5	milliards.

Les télécommunications.

Comme on le constate, l'essentiel de l'effort prévu porte sur les télécommunications; il s'agit là d'un domaine dans lequel notre pays a un très grand retard, puisqu'il se classe seulement en seizième position quant au nombre d'appareils téléphoniques en service par rapport à la population. Or, l'exploitation des services téléphoniques est éminemment rentable; il est donc normal et nécessaire de prévoir une très large extension du téléphone en France, d'autant plus que les postes, télégraphes et téléphones n'avaient pas bénéficié des crédits du premier plan d'investissement.

Le programme permet un accroissement annuel du service de 5 p. 100, ce qui devrait progressivement permettre de satisfaire les demandes inscrites, restées jusqu'ici en attente. Il sera également possible de moderniser les centraux, de développer les circuits ruraux et surtout de rendre l'exploitation plus économique.

On peut toutefois se demander s'il n'y aurait pas intérêt à remplacer le matériel plus ou moins démodé dont l'amortissement vient assez prochainement à échéance, mais qui nécessite un coût d'entretien particulièrement lourd avec un rendement médiocre, par du matériel nouveau. Le rendement de ce matériel neuf et le peu d'entretien entraîneraient, en définitive, un coût du service moins élevé, amortissement compris. Ajoutons enfin que les crédits nouveaux vont permettre de revigorer l'industrie de constructions téléphoniques, qui pourra ainsi abaisser ses prix et devenir exportatrice.

Bâtiments.

Le programme adopté (18 milliards, soit 12 p. 100 du montant total des dépenses) a pour objectif premier de faire face à l'extension des télécommunications et des postes et à la réorganisation ou la modernisation des services (environ 12 milliards). Le reste vise à remédier aux installations défectueuses, aux situations précaires du point de vue du « maintien dans les lieux », ainsi qu'à compléter l'extension du service des chèques postaux, etc.

Ce programme résulte d'exigences techniques. Il tient également compte des nécessaires améliorations de conditions de travail du personnel, mais dans une trop faible mesure: les conditions d'hygiène, de salubrité et de sécurité font parfois complètement défaut.

Financement.

Le financement de ces travaux doit faire l'objet d'une loi de programme, comme le Conseil économique l'avait demandé au mars 1952.

Il y a lieu de signaler la réussite des derniers emprunts des postes, télégraphes et téléphones, qui ont rapporté 13 milliards en 1953 et 23 milliards en 1954, le placement ayant été uniquement assuré par les bureaux des postes, télégraphes et téléphones, ainsi que par les caisses publiques.

La question a été posée à ce sujet de savoir si ces emprunts ne pourraient pas, à l'avenir, être également placés par l'intermédiaire des banques et établissements financiers et si l'on ne doit pas envisager le concours des plus importants dépositaires de fonds, comme la caisse des dépôts et consignations ou les caisses d'assurances.

Il a semblé à notre commission que s'il convient, pour les raisons indiquées plus haut, d'aider les postes, télégraphes et téléphones à obtenir le financement nécessaire à la réalisation des travaux prévus, il fallait toutefois reconnaître que, par l'intermédiaire de leurs bureaux, les postes, télégraphes et téléphones étaient directement en contact avec toute une clientèle qui n'est parfois pas en relations avec les établissements bancaires, ce qui constitue déjà un avantage important pour le placement des emprunts postes, télégraphes et téléphones. Au surplus, les services des banques occasionneraient des frais supplémentaires aux postes, télégraphes et téléphones.

Il apparaît donc que, dans les circonstances présentes, il serait normal de s'en tenir aux moyens actuels sans pour autant, si les circonstances l'exigeaient, négliger de recourir aux autres moyens signalés dans le rapport de la commission du plan.

Autres mesures.

D'autres remarques ont été présentées en ce qui concerne les postes, télégraphes et téléphones, qui débordent d'ailleurs le cadre de l'examen du plan d'équipement et qui nécessitent généralement des études spéciales.

C'est ainsi que notre commission ferait notamment volontiers siennes les observations présentées dans le rapport du plan, au sujet de la comptabilité, qui devrait être établie suivant le coût industriel, y compris les dépenses de renouvellement, afin de permettre de suivre chaque secteur d'activité. Mais une étude spéciale s'impose, en raison du caractère de service public des postes, télégraphes et téléphones, pour savoir si les tarifs doivent couvrir les dépenses (cas notamment des transports de journaux).

Il est, en effet, souhaitable que les services les plus rentables comme ceux des télécommunications, et notamment le téléphone, puissent se développer normalement.

De même la question de savoir si les postes, télégraphes et téléphones peuvent recourir à l'utilisation des crédits à moyen terme demanderait à être spécialement examinée.

Enfin, le problème s'est également posé de savoir s'il ne fallait pas envisager une plus grande autonomie dans la gestion générale des postes, télégraphes et téléphones. Il s'agit également là d'une question très importante et qui mérite une étude particulière.

V. — Tourisme.

Les propositions énoncées par le plan reflètent très largement l'avis qui avait été donné par le Conseil économique au mois de février 1953, ce qui facilite d'autant l'actuelle étude.

On rappellera que les objectifs du deuxième plan de modernisation en matière de tourisme doivent viser à:

Permettre l'exercice effectif du droit aux loisirs;

Contribuer efficacement à l'équilibre de la balance des comptes;

Mettre économiquement en valeur les régions jusqu'ici méconnues.

Or, si les crédits prévus par le Plan pour les quatre années 1954-1957 s'élèvent à 42 milliards, c'est-à-dire à une somme nettement supérieure à celles, tant d'origine publique que privée, qui avaient pu jusqu'ici être affectées au tourisme, il n'en demeure pas moins que les besoins restent très grands et ne sont que très imparfaitement assurés par les crédits envisagés.

Sans doute, comme le rappelle la commission de modernisation du tourisme auprès du commissariat général au plan, il convient de noter que:

« Depuis quatre ans, la conjoncture générale s'est considérablement modifiée; l'apport net du tourisme à la balance des comptes ne cesse de diminuer, en raison de la disparité entre les taux de changes officiels et les taux réels. En outre, le poste des sorties s'est considérablement gonflé, le prix des prestations touristiques françaises ayant souvent cessé d'être concurrentiel.

« Cet amenuisement de l'apport net du tourisme crée, qu'on le veuille ou non, une situation critique. Dans le même temps que s'affirme sans cesse davantage la prise de conscience de l'importance du tourisme pour l'économie nationale, les résultats obtenus semblent être de moins en moins brillants ».

Il convient donc, dans ces conditions, et étant donné la limitation des crédits dévolus au tourisme, que ceux-ci soient utilisés dans les meilleures conditions possibles. Il faut notamment tenir compte des réalités, qui sont les suivantes:

1° La démocratisation du tourisme se manifeste à une cadence de plus en plus rapide, aussi bien en ce qui concerne nos visiteurs étrangers que les Français eux-mêmes; nos prix semblent arrivés, de ce fait, à la limite du pouvoir d'achat de la clientèle;

2° Le tourisme de séjour diminue progressivement au profit du tourisme itinérant, cette mobilité étant rendue plus grande encore par l'amélioration constante des transports collectifs ou individuels;

3° Les enseignements à retirer de l'étude de la « conjoncture classique » et du « marché touristique mondial », sont désormais suffisamment probants pour que l'avenir appartienne, dans le tourisme moderne, à une offre de prestations et de services de bonne qualité, pour un prix aussi peu élevé que possible « net de toute majoration »;

4° Les collectivités locales ont, en matière de tourisme, un rôle particulièrement important à jouer; il est de plus en plus souhaitable de les faire intervenir de façon active dans la mise en œuvre du nouveau Plan;

5° Le tourisme social prend un développement, d'ailleurs éminemment souhaitable, dont il convient de tenir compte, car il présente des besoins qui lui sont propres.

En conséquence, il est indispensable que l'attribution des crédits ne s'accompagne plus, pour l'avenir, de cette incertitude annuelle, ni de ces mutilations malheureuses qui ont trop fréquemment entravé l'application du premier Plan. N'est-ce pas, en effet, cette continuité dans l'effort qui, seule, autorise une œuvre de longue haleine, raisonnée et constructive.

CONCLUSIONS

Arrivés au terme de cette étude, nécessairement hâtive et malheureusement trop souvent superficielle, malgré le travail fourni par les membres de notre commission, nous sommes amenés à présenter quelques remarques d'ordre général.

1. L'ensemble des crédits intéressant les moyens de communication et le tourisme s'élève, pour les quatre années du Plan, à 870 milliards, ce qui peut sembler important, puisque représentant 13 p. 100 de l'ensemble des crédits du Plan. Mais il faut remarquer que, sur ce chiffre, 300 milliards (construction navale relative aux flottes de commerce et de pêche, constructions aéronautiques) intéressent des constructions de matériel, donc le secteur de la production industrielle et non les transports proprement dits. La part de ceux-ci dans le Plan est donc inférieure à 10 p. 100.

2. Les crédits engagés en faveur des divers modes de communication et du tourisme, au cours des exercices 1954 à 1957, seraient essentiellement utilisés à diminuer les prix de revient.

Il ne se pose pas, en effet, de difficultés spéciales qui se traduiraient par des goulots d'étranglement en matière de transport.

Par contre, l'évolution des techniques conduit à des modernisations qui doivent permettre de diminuer les prix de revient et, par conséquent, de faciliter l'expansion économique de notre pays. Le coût des transports, en effet, entre pour une part appréciable, qui peut atteindre parfois 10 p. 100, dans la formation des prix des marchandises. Tout gain réalisé dans le domaine des transports de marchandises s'inscrit donc à l'actif de notre production économique et, par conséquent, de l'amélioration du niveau de vie de nos concitoyens.

Les réductions de tarifs facilitent également des diminutions de prix des marchandises à l'exportation et nous permettent de mieux nous placer sur le plan de la concurrence internationale.

3. Dans certains secteurs, toutefois et plus particulièrement en matière d'aviation et de télécommunications, une grande partie des crédits doit être consacrée à l'augmentation de notre potentiel.

Il s'agit là de domaines dont le premier est en pleine extension internationale et dans lequel la France, en raison de sa situation géographique, doit occuper une place prédominante et dont le second se caractérise par un retard important à rattraper en même temps que des facilités à donner à une industrie où la France pourrait être exportatrice, celle de la construction téléphonique.

4. Des crédits sont encore nécessaires pour les reconstructions (ponts routiers, S. N. C. F., voies navigables, ports, etc.). Il est regrettable que l'on fasse ainsi traîner les choses, au lieu d'en terminer avec ces ouvrages provisoires, dont l'entretien est fort onéreux et grève inutilement les divers budgets intéressés.

5. Mais il apparaît — quelle que soit l'importance des crédits envisagés, et qui dépassent, rappelons-le, un trillion de francs en quatre ans, — que ces crédits sont très justes pour ne pas dire insuffisants, dans bien des cas.

Sans doute, tous les travaux qui ont été envisagés au titre du deuxième plan d'équipement et de modernisation sont-ils non seulement utiles, mais nécessaires, en raison des retards que, d'une façon générale, notre pays avait pris en matière d'investissements et plus particulièrement dans le domaine des transports.

Mais étant donné la limitation des crédits, on peut se demander si, quel que soit le bon usage qui en est fait, ils sont répartis de la manière la plus judicieuse et la plus efficace. Il aurait été à ce point de vue souhaitable de pouvoir harmoniser les investissements intéressant les divers secteurs de transport, au lieu de faire simplement l'addition des besoins. Comme le note M. Bizot, dans le rapport de présentation et de synthèse des travaux de la commission des transports et communications du commissariat général au Plan:

« Les investissements proposés par la commission, dans le cadre des prévisions de trafic qu'elle a élaborées, auront une incidence sur les prix de revient de chaque mode de transport, donc sur la répartition du trafic, pour autant que la réduction des prix de revient est reportée sur le trafic ».

L'importance du problème de la coordination des transports, qui n'a pu être étudié par la commission du plan, et, *a fortiori*, faute de temps, par notre propre commission, pose, malgré tout, un problème en matière d'investissements de transport. Ce point de vue avait déjà été signalé au moment de la préparation du premier plan quadriennal; il est regrettable qu'il n'ait pas trouvé de solution; en effet, ainsi que l'écrit encore M. Bizot: « l'économie des transports est faussée par la coexistence de régimes différents et l'intervention de subventions directes ou indirectes, d'une part, et une inégale répartition des charges, d'autre part, sans qu'il y ait généralement de relation entre celles-ci et celles-là ».

Il faut enfin noter que, malgré l'importance toujours plus grande que prend et prendra le trafic routier et bien que, suivant les dispositions de la loi du 31 décembre 1953 relative aux comptes spéciaux du Trésor, les projets de répartition des crédits du fonds spécial d'investissements routier doivent être communiqués, pour information, au commissaire général au plan, celui-ci, en raison de l'autonomie de ce fonds, n'a aucune possibilité d'appréciation.

6. Si les déficiences en matière de coordination des transports, notamment des transports terrestres, n'ont pas permis de donner aux propositions du plan une efficacité aussi complète qu'il aurait été souhaitable, il existe une autre insuffisance qui risque d'amoindrir la portée de ce plan.

Elle se situe dans le fait que la première année du plan est déjà très largement entamée sans que les crédits prévus aient généralement pu être octroyés. Si l'on désire que les objectifs du plan soient atteints, il sera donc nécessaire de procéder à un certain rattrapage au cours des années à venir, mais dans la mesure où la construction de ce plan est progressive, un rattrapage ne risque-t-il pas d'essouffler le plan dès son départ ? En ce qui concerne le domaine des transports, il ne semble cependant pas qu'il y ait de difficulté à majorer les crédits prévus pour les années 1955 à 1957, de l'insuffisance que l'on aura enregistrée pour 1954.

7. Ceci nous conduit à émettre une dernière observation qui est la suivante: il est indispensable que les propositions du plan fassent l'objet de lois de programmes très précises. Sans doute, le commissaire général au plan s'est-il défendu de proposer des chiffres impératifs; il convient, en effet, que les retouches nécessaires dictées par les premiers résultats obtenus comme par l'évolution de la conjoncture permettent de modifier, légèrement, les propositions initiales. Mais si, dès le départ, un cadre précis de financement n'est pas arrêté prévoyant, sans qu'il soit possible ensuite de faire machine arrière, l'essentiel des crédits sur lesquels on puisse compter, il n'est pas possible de parler de plan; il n'y a plus à ce moment que des directives générales qui risquent fort de s'apparenter à la catégorie des « vœux pieux ».

Rien ne peut être réalisé sans une continuité dans l'effort. Le principe de l'annualité budgétaire était valable à une époque d'industrie artisanale et d'activité agricole prééminente, époque où le cycle des saisons, en raison notamment de l'importance de l'agriculture, commandait l'activité des hommes. Il n'en est plus de même aujourd'hui, alors que l'industrie, et surtout l'industrie lourde, commande les activités écononomiques. Or, cette industrie, et celle des transports est de cette catégorie, demande un certain temps pour se mettre en marche; il est indispensable, pour qu'elle donne son plein rendement, qu'elle tourne à un rythme régulier et ne soit pas arrêtée à chaque Saint-Sylvestre.

Sans doute, les commandes des grands travaux et notamment ceux qui intéressent les transports, s'échelonnent, en fait, sur plusieurs années, mais au risque, à chaque instant, d'être interrompues si les crédits de payement ne sont pas accordés. Or, c'est très souvent ce qui s'est passé au cours des dernières années; certains marchés même ont dû être résiliés, occasionnant ainsi des indemnités de rupture qui venaient inutilement et stérilement surcharger l'économie française, dont on sait pourtant que les moyens financiers sont extrêmement limités.

8. En résumé, les propositions du plan concernant les moyens de communications et de tourisme, sous réserve des remarques présentées dans cette note doivent être considérées comme acceptables.

Mais il est indispensable que les crédits ne soient pas, en dernier examen, encore réduits; il est non moins indispensable que les propositions soient consacrées par des lois de programmes rompant avec le principe de l'annualité budgétaire.

ETUDE DE LA PARTIE « EQUIPEMENT SCOLAIRE ET UNIVERSITAIRE » DU PROJET DE DEUXIEME PLAN (1954-1957)

Rapport présenté, au nom de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme, par M. Alfred Sauvy.

Constructions du 1er degré.

Le plan se propose d'atteindre, d'ici 1957, les objectifs suivants (maternelles, primaires élémentaires et cours complémentaires) :

Classes neuves	14.000 classes.
Remplacement des classes vétustes..........	4.000 —
Reconstruction	2.300 —
Total	20.300 classes.

Cette construction, qui vaut pour les années 1953 à 1957, est nettement insuffisante, ainsi qu'il a été montré dans le rapport du Conseil économique du 24 mars 1954. Les calculs, déjà trop optimistes en eux-mêmes, n'ont pas tenu compte :

a) Des migrations internes qui, de façon générale, créent des besoins nouveaux ;

b) De l'allongement de la scolarité, qui se poursuit en fait depuis longtemps ;

c) Du déversement du second degré vers le premier ;

d) De l'impossibilité de répartir exactement les élèves par classes de 35 élèves.

Ainsi se confirme que le plan ne répond pas aux besoins réels ou ne pourra les satisfaire qu'au détriment de l'enseignement donné.

Autres enseignements.

Le plan prévoit au total 269 milliards, dont 204 milliards à la charge de l'Etat. En fait, le commissariat au plan n'a fait que reprendre les propositions faites par le Gouvernement au Parlement dans la « Loi de plan » (projet de loi n° 4421 du 21 octobre 1952, article 17 de la loi n° 53-80 du 7 février 1953).

Les propositions initiales de la commission Le Gorgeu, déjà prudentes, s'élevaient pour les quatre enseignements (primaire, secondaire, technique et supérieur) à 397 milliards « inéluctables » auxquels s'ajoutaient 188 milliards « souhaitables ». L'amputation qui est pratiquée sur ces chiffres n'a pas reçu de justification. La commission de la reconstruction estime nécessaire pour les quatre enseignements de reporter les prévisions, au minimum, au niveau de la première tranche prévue par la commission Le Gorgeu, c'est-à-dire à 397 milliards.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Rapport présenté, au nom de la commission des affaires sociales, par M. Charles Mabit sur l'Equipement sanitaire et social (chap. V — VII-B).

I. — Considérations générales.

La commission des affaires sociales du Conseil économique,

Après avoir pris connaissance du chapitre consacré à l'équipement sanitaire et social dans le deuxième plan de modernisation et d'équipement;

S'étonne du peu de place accordé à cet important problème dans l'ensemble du plan (4 pages sur 209);

Regrette que, devant les besoins considérables, on ne prévoit pas un plus grand effort d'investissements et que, choisissant entre les trois hypothèses élaborées, on ait préféré la troisième qui, en réalité, correspond à l'effort minimum;

Constate que, dans l'établissement du plan, on s'en est tenu trop strictement aux problèmes de l'équipement, que l'on n'a pas examiné la situation sanitaire et sociale du pays dans son ensemble, en relation avec le déficit de la sécurité sociale et qu'on n'a pas suffisamment tenu compte des avis du Conseil économique, notamment de ceux se rapportant aux travaux suivants:

Sur l'équilibre de la sécurité sociale en France et des moyens propres à en assurer un meilleur financement (décembre 1951);

Sur la réforme de la législation hospitalière (novembre 1952);

Sur l'agrément, la coordination et le fonctionnement des hôpitaux privés (juin 1953);

Sur le problème de l'alcoolisme en France (janvier 1954).

Enfin, la commission, dont les membres n'ont pu avoir en leur possession les comptes rendus de la commission spécialisée du plan, estime que certains chapitres ont été oubliés ou minimisés.

La commission des affaires sociales ne peut se prononcer sur le chiffre de 300 milliards qui découlerait de l'inventaire général des besoins dans les différents secteurs de l'équipement sanitaire et social, chiffre établi par la commission du plan, à la demande de M. le ministre de la santé et de la population: les éléments lui manquant pour confirmer ou infirmer ce chiffre.

Elle enregistre qu'il est dépensé actuellement par an environ 6 milliards pour l'équipement sanitaire et social.

Elle fait observer que, sur ce chiffre déjà faible, l'Etat ne participe que pour 2,5 milliards, laissant aux collectivités et à la sécurité sociale le soin de fournir la différence.

A ce sujet, la commission rappelle l'avis exprimé par le Conseil sur l'équilibre de la sécurité sociale.

« ... les dépenses d'équipement, d'enseignement, d'entretien général et de recherches étant pris en charge par les organismes intéressés (Etat, départements, communes). »

Ce même avis se retrouve en conclusion du rapport du Conseil sur la réforme de la législation hospitalière.

Or, si l'on observe les dépenses de la sécurité sociale pour l'action (qui est plus large, il est vrai, que l'équipement) sanitaire et sociale, on s'aperçoit que celle-ci a dépensé, en 1953, 3.424 millions et note qu'elle a, en très grande partie, couvert la différence entre les dépenses de l'Etat et les dépenses totales.

II. — Examen critique des chapitres du plan.

A. — *Les hôpitaux et hospices.*

Nous pouvons, semble-t-il, être d'accord avec les considérations et l'orientation du plan à ce sujet, encore que, si l'on doit porter un effort sur l'accroissement des lits dans les grands centres, il ne faut pas négliger pour autant l'amélioration des hôpitaux et hospices des petits centres, notamment des localités rurales (voir avis du Conseil, *J. O.* n° 18, 14 novembre 1952, page 495, § C, 10°). Il reste incontestable que l'effort à fournir pour l'amélioration des hôpitaux et hospices doit être très considérable; il semble qu'une coordination dans la politique hospitalière permettrait une meilleure utilisation des crédits, lesquels sont trop faibles en face des besoins. Il serait également souhaitable que les hôpitaux et hospices qui ne répondent plus à leurs fonctions propres puissent être transformés en maisons de cure ou de convalescence.

B. — *La lutte contre les maladies mentales et l'alcoolisme.*

La commission ne peut que se réjouir de voir, dans un document officiel tel que le plan, citer la lutte contre l'alcoolisme.

Mais une remarque s'impose: il paraît, en effet, paradoxal de parler de lutte contre l'alcoolisme, c'est-à-dire de restriction de ce fléau et d'admettre, en partant de statistiques d'ailleurs valables pour ces dernières années qu'en 1957, il y a lieu de prévoir un nombre de lits supérieur de 79 p. 100 à celui de 1948 dans les hôpitaux psychiatriques. Il est vrai que les malades relevant des hôpitaux psychiatriques ne sont pas tous des alcooliques, mais ceux-ci représentent cependant un pourcentage élevé (voir rapport du Conseil: l'alcoolisme en France).

Comme, d'autre part, le plan estime que, si l'alcool rapporte à l'Etat 50 milliards, il coûte annuellement au pays 132 milliards, il y aurait peut-être mieux à faire que d'investir encore des sommes astronomiques pour soigner les futurs alcooliques en prenant, dès maintenant, des mesures qui s'imposent et que le Conseil économique a préconisées.

C. — *La lutte contre la tuberculose.*

A priori, la commission admettrait les vues du plan, mais elle ne peut porter un jugement valable et définitif manquant d'éléments d'appréciation.

Elle fait toutefois observer qu'au cours de ces travaux préliminaires et particulièrement dans les auditions des techniciens au sujet du pool européen de la santé, il lui était apparu que l'équipement français de lutte contre la tuberculose était suffisant, du moins en ce qui concerne le nombre de lits.

D. — *Lutte contre le cancer et transfusion sanguine.*

Aucune observation.

Par contre, la commission estime qu'il y aurait une place spéciale à faire, dans cette énumération, à la lutte contre la poliomyélite qui tend à prendre les proportions d'un fléau; de même, il y aurait lieu d'améliorer et de créer de nouveaux laboratoires.

E. — *L'assistance à l'enfance, l'enfance inadaptée, les vieillards.*

Il est certain que la commission est d'accord avec les intentions du plan, bien que le document qui lui a été soumis ne soit pas prolixe à ce sujet. Il est hors de doute qu'un effort doit être continué et développé en faveur de la P. M. I. et des enfants inadaptés.

Quant aux vieillards, dont le nombre ira en croissant (augmentation de la durée de la vie), il est, en effet, souhaitable de prévoir la création de nouveaux foyers et maisons de retraite, mais, bien que cela ne soit pas du ressort du plan proprement dit, n'y aurait-il pas une autre solution qui consisterait à leur assurer une retraite convenable (1) leur permettant de vivre libres jusqu'à la fin de leurs jours. Ces sommes ainsi dépensées par le pays seraient sans doute moins importantes que les charges incombant à l'Etat pour l'entretien des vieillards. En toutes éventualités, il y aurait lieu de développer, si l'on ne peut faire autre chose, les maisons de retraite où les vieux ménages puissent vivre ensemble: des réalisations dans ce sens existent et sont à encourager.

(1) Voir avis du Conseil économique: équilibre de la sécurité sociale.

La prévention sociale. — Cette très importante question ne bénéficie pas, dans l'exposé du plan, d'un chapitre particulier dûment étiqueté, au même titre que les autres. Est-ce un oubli ? Ou bien la considère-t-on comme étant un petit « supplément » ?

Il va sans dire que la commission des affaire sociales y attache une grande importance et regrette de la voir traiter un peu trop en parent pauvre.

La prévention, en effet, nous apparaît plus importante que la guérison; le service social, l'enseignement ménager, les vacances familiales, les maisons familiales de vacances, les centres sociaux, sont, à notre avis, des éléments positifs qui préviendront, s'ils sont épaulés et développés, toutes sortes de maux dont souffre notre société moderne.

III. — Examen des investissements.

Il faut se rappeler que les besoins évalués sont de l'ordre de 300 milliards. Les trois hypothèses prévues étaient, dit le rapport de la commission chargé de l'équipement sanitaire et social: de 300, 150 et 90 milliards.

On lui a imposé la troisième: soit 90 milliards et ce, pour un plan, non pas de 4 ans, mais de 8 ans qui se termine en 1961.

Il est apparu difficile à la commission — qui, disons-le une fois encore, n'a pas eu connaissance de tous les documents et a surtout disposé de trop peu de temps pour apprécier ceux portés à sa connaissance — de donner un avis catégorique sur les pourcentages affectés à chaque poste.

Notons cependant que l'Etat prenant en charge 45 milliards du plan de 8 ans, compte tenu des travaux déjà engagés, dont il assure le payement pour 6 milliards, l'effort demandé par le plan pour les investissements d'équipement sera, pour la période de 4 ans envisagée, le double de celui fait actuellement.

Ceci paraît, certes, important, mais reste insuffisant devant l'ampleur de la tâche à accomplir.

Toutefois, deux réflexions s'imposent, si l'on admet les observations faites ci-dessus.

En ce qui concerne les maladies mentales — notamment l'alcoolisme — l'investissement prévu pourrait être diminué et reporté au chapitre d'une lutte positive contre ce fléau.

En ce qui concerne l'équipement social et l'entr'aide, le tableau exposé fait ressortir que si l'on retranche les sommes affectées pour l'assistance à l'enfance et à l'enfance inadaptée, il reste seulement 1,7 milliard, ce qui apparaît vraiment faible dans l'optique citée plus haut qu'il vaut mieux prévenir que guérir.

IV. — Examen des autres mesures.

La commission se déclare d'accord sur l'ensemble de ces autres mesures préconisées par le plan, particulièrement:

Sur les mesures de simplification des procédures, du financement, des méthodes de construction, sur l'amélioration et la coordination des services hospitaliers.

Le Conseil , d'ailleurs, sur ces différents points, donné des avis identiques.

Une remarque cependant s'impose sur le chapitre de la coordination, où l'on semble avoir oublié l'apport très important des établissements privés. Sur ce sujet, le Conseil économique avait donné un avis dûment motivé (rapport et avis sur l'agrément, la coordination et le fonctionnement des hôpitaux privés).

CONCLUSIONS

La commission des affaires sociales ne peut qu'enregistrer cette partie du plan de 4 ans, en regrettant que le Conseil économique n'ait pas été plus intimement associé à son élaboration.

Elle estime regrettable que l'effort nécessaire pour l'amélioration du sort des hommes, tant en prévention qu'en guérison, soit nettement insuffisant, aussi bien par le manque d'ampleur des moyens que par les délais prévus à trop long terme.

ETUDE DU DEUXIEME PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Note élaborée, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, par M. Antonin Bicheron.

La commission de l'économie de l'Union française doit, après une étude très rapide du projet du rapport général du deuxième plan de modernisation et d'équipement, établie par le commissariat général au plan, donner un avis, notamment, sur la partie du projet intéressant les départements d'outre-mer.

Il aurait été souhaitable que l'étude puisse être approfondie. Le délai imparti ne le permet pas. Cependant, il s'agit de départements nouveaux, intégrés officiellement depuis 1946 dans le territoire national, au même titre que les départements métropolitains.

L'assimilation a posé des problèmes, pour beaucoup non encore résolus totalement. Le plan Monnet avait été établi sans une étude sur place et son application, à leur égard, n'avait été suivie que de très loin, nécessitant des modifications de structure, sinon des improvisations ultérieures.

C'est pourquoi, ici plus qu'ailleurs, il aurait été souhaitable que le Conseil économique — que les problèmes économiques et sociaux intéressent au premier chef — puisse procéder à une étude minutieuse du projet soumis.

Compte tenu des travaux de quelques sous-commissions qu'il nous a été donné de connaître, nous voulons seulement donner ici nos avis sur les conclusions du projet de rapport général. Nous nous réservons d'appuyer plus particulièrement sur des points essentiels que ni le développement obligatoirement réduit du projet, ni l'affectation financière qui leur est faite ne permettent de laisser penser qu'ils ont été suffisamment considérés à leur juste valeur.

Le projet présenté fait état, de prime abord, de la gravité de la situation générale des départements d'outre-mer: population en progression constante, niveau de vie bas — volume de l'emploi stagnant.

Ces aspects sont bien ceux qui doivent être examinés avant tous autres ou dont, tout au moins, les solutions aux problèmes qu'ils posent, conditionnent le relèvement d'une économie pour le moment mauvaise.

Dès l'abord, cependant, il eut été souhaitable de mettre en relief l'opposition, parfois totale, d'aspects comparables aux Antilles et en Guyane et conduisant à souhaiter une étude poussée, dans le désir de trouver des solutions de compensation à des problèmes à la fois délicats et essentiels.

Ce problème de première importance sera examiné plus loin.

Pour l'instant, nous voulons suivre le projet, tel qu'il nous est présenté et abordé par son secteur économique principal: celui de l'agriculture.

Agriculture.

Le projet marque avec raison la nécessité de productions plus variées. Les moyens pour y parvenir mériteraient d'être nettement soulignés. La canne à sucre est bien la production de base de trois des départements d'outre-mer. Le contingent global de 330.000 tonnes de sucre est nécessaire. Il constitue le minimum vital indispensable pour l'économie de ces îles. Le projet note la nécessité d'un abaissement du prix de revient, sans lequel cette production tendrait à ne plus être rentable et ne permettrait pas une expansion avec commercialisation d'excédents correspondants sur le marché mondial. Par contre, et à notre avis, c'est par l'accroissement de la productivité et non, actuellement, par celui de la production qu'est le remède sans lequel cette production vitale ne serait plus rentable dans les conditions actuelles de la commercialisation.

Le rôle des centres techniques de la canne est prépondérant. Le projet de rapport de le signale pas. Il y a nécessité de donner à ces centres tous moyens leur permettant de parvenir aux buts à atteindre: culture intensive, hauts rendements en sucre à l'hectare avec les variétés robustes pour un climat cyclonique, baisse du prix de revient de la canne.

Ces centres doivent agir rapidement et sans erreur. Aussi est-il nécessaire de les doter financièrement en conséquence et de moyens appropriés. Le projet prenait 10 millions pour les deux centres Martinique et Guadeloupe. C'est trop peu ou trop. Trop pour n'arriver à aucun résultat substantiel. Trop peu pour répondre aux besoins. Ces centres, en liaison avec les services de l'agriculture, sont indépendants de l'institut national de la recherche scientifique, dont les travaux sont très différents et dont la dotation dépasse 100 millions. C'est un crédit au moins semblable qu'il faut prévoir pour les centres techniques.

En ce qui concerne l'économie rhumière, le projet de rapport souligne, avec raison, la nécessité d'organiser la production. Les études pour la codification des textes régissant la distillation poursuivies depuis deux ans devraient être activées et permettre de prévoir, notamment, un plan de regroupement des distilleries, sous forme coopérative ou autre. La coopération se doit, dans ce secteur particulièrement, d'être encouragée. Cela nécessite l'adaptation du statut métropolitain, en tenant compte des nécessités de créer un climat de compréhension et de confiance. La transposition pure et simple du statut actuel ne permet pas d'adoption immédiate de principes cepandant bénéficiaires pour l'économie des îles.

Le financement par des prêts à moyen terme et à long terme faciliterait la réorganisation de cette industrie agricole, ce qui ne semble pas être prévu dans le projet soumis. Il serait préférable qu'il en fût autrement, ne serait-ce qu'à titre provisionnel, s'il est estimé qu'il faille attendre les résultats de l'étude de la codification pour établir un plan chiffré de la réorganisation.

L'extension de la culture bananière est conditionnée, notamment, par une production de qualité et des prix de revient bon marché. Avec juste raison, le rapport souligne ces exigences.

Il s'agit donc, comme pour la canne à sucre, d'adapter des variétés donnant satisfaction à tous points de vue et permettant le transport en vrac. C'est là encore l'œuvre des centres de recherche. L'I. F. A. C. s'y consacre avec insuffisamment de moyens jusqu'ici. La Guadeloupe a trouvé une solution en développant la varité « Poyot ». La Martinique doit rechercher un autre hybride plus adapté à son terrain.

Le développement des cultures bananières contribuera à la fois à créer de l'emploi et également à aider au rétablissement de la balance commerciale.

Là également, la coopération bien comprise faciliterait les petits exploitants. Ces derniers pourraient être, du reste, en grand nombre, des ouvriers à demi-emploi, récoltant par ailleurs. Ce serait une méthode pour valoriser au moins une production qui doit être de qualité et qui, jusqu'ici, chez les petits exploitants, a été mal récoltée, mal réceptionnée, mal payée.

Le financement du crédit agricole doit être assuré pour permettre à cet organisme de jouer son rôle dans ces départements comme dans les autres.

Les cultures secondaires, café, cacao, notamment, qui ont fait l'objet d'études par les sous-commissions, ne semblent pas avoir retenu particulièrement l'attention du rapporteur du projet. L'Union française est, cependant, importatrice, malgré les productions africaines. Une politique de soutien, limitée dans le temps, permettrait la vulgarisation des recherches effectuées par les centres techniques spécialisés. Dans le cadre d'un petit paysannat comprenant en majeure partie des travailleurs, pour lesquels l'incidence du prix de la main-d'œuvre deviendrait négligeable, il serait possible de développer ces cultures secondaires et de pallier, de ce fait, au sous-emploi parmi ces travailleurs.

Quant aux cultures vivrières, le projet de rapport général reconnait la nécessité de les développer pour nourrir la population, surtout dans les départements insulaires. Le problème peut recevoir des solutions par les facilités accordées pour la remise en culture de terres abandonnées, de même que par le

développement des C. U. M. A. ou par la vulgarisation du petit matériel horticole et maraicher. Il faut s'ingénier à faciliter et à annoblir le travail de la terre.

Le projet de rapport indique quelques moyens nécessaires pour développer ou créer des productions agricoles. Nous sommes de l'avis du rapporteur, pour autant que les cadres d'agents de vulgarisation réclamés ne soient pas gonflés démesurément.

Ces cadres doivent être pourvus par quelques personnes très compétentes, la demande étant provoquée par la nécessité d'étendre les résultats satisfaisants obtenus par les centres techniques spécialisés, dont certains sont encore à mettre en place, voire à organiser.

Pêche maritime.

Le projet de rapport demande avec raison le développement des pêcheries. Il n'est pas inutile de demander, conjointement, des pouvoirs publics, une action énergique pour briser la spéculation de certains commerçants et importateurs, peu intéressés par l'intérêt général des populations et dont l'influence a été, jusqu'ici, prépondérante.

Energie électrique.

Comme le souligne le projet de rapport, la mise en place d'équipements nouveaux ou complémentaires est nécessaire. Il s'agit de prévoir les besoins des industries ou des exploitations nouvelles. Il s'agit aussi de prévoir les besoins domestiques, qui vont de pair avec un habitat rénové.

Est-ce à dire qu'il faille obligatoirement adopter l'énergie thermique en place de l'énergie hydraulique. Il y a controverse, à la Réunion, pour le choix. L'étude doit donc être poussée préalablement à toute décision, en tenant compte que le combustible, non produit sur place, doit être importé et que, par ailleurs, il s'agit de petite hydraulique.

Transports et communications.

Le projet de rapport exprime la nécessité de réserver les crédits pour des équipements directement productifs et susceptibles d'apporter une amélioration substantielle aux conditions de production et d'évacuation des productions locales.

Il semblerait bon d'associer à ces objets l'incidence du prix des transports, chargements et embarquement sur des productions importantes influençant la balance commerciale.

Par ailleurs, il semble nécessaire de procéder à des études sérieuses tenant compte des besoins et des aspirations de la population et qui ne tendent pas à renouveler des erreurs, comme celle de l'acquisition du bateau *Madinina*, à la Martinique, destiné au transport des populations côtières, bateau que le département cherche à revendre, parce que les populations préfèrent les transports routiers aux transports maritimes.

Les problèmes guyanais.

Le projet de rapport général insiste insuffisamment, à notre point de vue, sur ces problèmes essentiels.

La Guyane, dont l'étendue représente le septième de la surface de la métropole, possède 85.000 km² de forêts, dont 15.000 très accessibles et le reste pas inaccessible, en fait, si l'on tient compte de ce que les cours d'eau qui les sillonnent sont navigables et que des routes augmenteraient, du reste, les facilités de pénétration.

Le sous-sol minier est riche, comme le rappelle le projet: 80.000 ha de terres d'alluvions au Nord-Est et au Nord-Ouest sont, pour ainsi dire, inexploités. Elles pourraient produire du riz, des cultures vivrières, faciliter l'élevage en complément des savanes.

Pour exploiter, il faudrait peupler. Pour peupler, il faut préparer l'immigration: voie d'accès, habitat, organisation des exploitations agricoles et autres, etc.

A proximité, les Antilles sont surpeuplées. Elles manquent de cultures vivrières, de bois d'œuvre, de matières premières.

Le problème de l'immigration antillaise, si délicat soit-il, se doit d'être envisagé, donc étudié, préparé, favorisé.

Pour que les productions escomptées soient rentables, il faudra, notamment, procéder à la création de voies d'accès, à des liaisons maritimes. Le port doit être aménagé en conséquence. Le projet de rapport approuve les efforts entrepris déjà et concernant l'appontement de Cayenne, de même que les tracés de routes. Nous sommes de cet avis. Cependant, le plan de financement projeté prévoit 4 milliards 4 pour le secteur public et durant 4 ans, soit le dixième de la totalité des investissements proposés pour les quatre départements d'outre-mer. Il espère également 2 milliards de l'industrie privée.

L'effort public est nettement insuffisant pour aborder et concevoir l'exploitation rationnelle des ressources de ce département, comme nous l'avons indiqué. Cet effort doit être bien plus important. Il y a à créer une économie guyanaise et à favoriser le complexe Guyane-Antilles.

Par ailleurs, le concours du secteur privé dépendra de la confiance dans l'effort de la métropole. Il pourra être supérieur à 2 milliards, si ce secteur a une nette notion de la rentabilité des exploitations, eu égard aux efforts de structure accomplis par la puissance publique.

Le Conseil économique s'honorerait en décidant une étude approfondie situant exactement l'ensemble des problèmes guyanais. Elle devrait tendre à faire le point de ce qui a été accompli et à définir ce qui reste à faire ainsi que les moyens d'y parvenir rapidement et dans les meilleures conditions.

Il n'est pas possible de continuer à laisser dire, sans agir davantage, que la Guyane française, aux richesses inexploitées, est la honte de notre pays.

Ou bien les possibilités de ce département sont surfaites et il faut le savoir et le faire savoir, ou bien elles existent, comme nous le croyons, et il faut les exploiter en donnant aux hommes les moyens de s'établir et d'en faire leur profit en accroissant, notamment, leur niveau de vie.

Investissements et financement.

En dernier lieu, le projet de rapport général donne le volume du financement possible pour les investissements:

38 milliards pour le financement public;

9 milliards par des prêts de la caisse centrale;

De 4 à 10 milliards par le secteur privé.

L'effort est, à notre avis, nettement insuffisant. Non seulement pour la Guyane, comme nous l'avons indiqué précédemment, mais pour les autres départements également. C'est justement parce que ce sont des départements depuis 1946 seulement qu'il y a un grand retard à rattraper, pour que l'assimilation soit réelle.

A notre avis, l'effort devrait être très supérieur. Il s'agit de reconstituer une économie harmonisée avec celle des autres départements, dans tous les secteurs.

Pour y parvenir, autant pour le maintien des cultures de base actuelles que pour le développement de cultures autres, l'abaissement des prix de revient est une nécessité. Le projet de rapport ne met pas suffisamment l'accent sur ce point et les voies et moyens pour y parvenir sont, soit insuffisamment exprimés, soit même passés sous silence. Cette omission ou cette négligence est grave.

Il est préférable, pour de multiples raisons, de faire l'effort d'assimilation totalement durant ces quatre années du plan, plutôt que des efforts insuffisants très éparpillés, au rendement très incertain.

Le crédit prévu pour l'habitat, particulièrement, ne permet pas de résoudre suffisamment un problème social de premier ordre, sur lequel le projet de rapport aurait intérêt à appuyer.

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Note élaborée par M. le Gouverneur général Delavignette.

1° Une constatation préalable s'impose, qui domine le présent rapport sur le projet de deuxième plan quadriennal.

Par des circonstances indépendantes de sa volonté, le Conseil économique a été — une fois de plus — placé, en fait, dans l'impossibilité de remplir la mission qu'il tient en droit. Il y a contradiction absolue entre la situation qui est ainsi imposée à une assemblée constitutionnelle et les attributions qui lui ont été pourtant conférées en matière de plan. Non seulement notre assemblée n'a pas été appelée à suivre l'élaboration du plan, non seulement les organisations professionnelles qui la composent statutairement n'ont pas été respectivement appelées à participer à ces travaux d'élaboration, qui ont duré au moins six mois, mais encore il nous est demandé de fournir, en moins de six jours, un avis motivé, une critique exhaustive sur un projet qui nous est présenté en forme de textes fragmentaires et incomplets. Tout s'est passé comme si le Conseil économique était sommé de ravaler l'une de ses fonctions essentielles au rôle de chambre d'enregistrement (1).

Cela étant dit, nous classerons nos appréciations du plan en trois catégories:

2° Tout d'abord, si nous approuvons entièrement le principe directeur d'accorder la priorité au développement de la production et, en conséquence, aux investissements intéressant la brousse, nous regrettons d'être mal informés des modalités d'application qui feront vivre ce principe dans la variété des pays d'outre-mer. Certes, un tableau n° 10 (p. 27) nous renseigne sommairement sur le montant et le pourcentage des investissements prévus pour l'économie rurale, mais nous ne connaissons pas les organismes qui auront la charge d'utiliser les investissements, ni la répartition des tâches qui sera opérée entre les sociétés d'Etat, d'économie mixte, de prévoyance, les coopératives de production, à l'effet de concourir au but commun.

Nous y insistons: les plans les mieux intentionnés et les mieux étudiés ne valent que par leur exécution, par leur structure opérationnelle et par le mode d'insertion de cette structure opérationnelle dans des milieux géographiques et humains bien définis. Or, les documents qui nous ont été communiqués en dernière heure, s'ils ne sont pas avares de généralités, manquent de précision sur le point important que nous venons de soulever;

3° En second lieu, nous applaudissons à l'espoir qui nous est enfin annoncé de faire aux sciences humaines la part qui leur revient dans la *préparation* et aussi dans la *conduite* du plan. Il était aberrant d'engager des milliards en des travaux sans que les études de base eussent requis le concours d'ethnologues, de sociologues, de géographes et d'économistes avec tous les autres techniciens en équipe vérifiant l'hypothèse de travail que le plan leur pose sur le terrain.

Mais là encore, nous ne saisissons pas bien l'articulation concrète des divers instituts de recherche avec les objectifs du plan.

C'est avec satisfaction que nous prenons acte des promesses de soutien financier aux instituts de recherche. Mais nous aurions souhaité qu'une comparaison fût publiée entre la modicité de ressources de ces instituts trop cloisonnés et les largesses allouées à des sociétés d'exploitation, qui ont fonctionné en vase clos, sans considérer que lesdits instituts avaient vocation pour leur servir de laboratoires.

(1) Il s'agit d'un plan de 935,5 milliards de francs d'investissements (pour les territoires d'outre-mer, les départements d'outre-mer et l'Afrique du Nord) et dont la justification est donnée par une étude de 38 pages.

Nous ne trouvons pas dans le plan un développement suffisant sur toute l'œuvre de coordination et de coopération qui doit être entreprise entre les divers instituts de recherche eux-mêmes, d'une part, et entre les instituts et les différents organismes de l'économie, d'autre part;

4° En troisième lieu, il est un problème très complexe, certes, mais déterminant et très urgent, qui est évoqué plutôt que traité par ce projet de plan. C'est le problème des prix compétitifs.

Il sera vain de solliciter les investissements privés, si nous ne parvenons pas à instaurer une économie concurrentielle.

Par quels moyens institutionnels et fonctionnels, les causes des hauts prix pourront-elles être atteintes, modifiées, supprimées ? voilà ce que nous attendions d'un plan qui, dans notre esprit, avait à concrétiser une véritable politique économique et sociale d'Union française.

Qu'on ne s'y trompe pas; la planification perdra son sens si elle prétend obtenir l'amélioration des niveaux de vie et des styles de vie outre-mer, sans construire en même temps les fondements modernes d'une économie de compétition, valables pour l'ensemble formé par la métropole et les territoires d'outre-mer.

Le haut-commissaire d'un groupe de territoires écrivait cette année: « Une simple mesure de jumelage des importations des oléagineux concrets a, sans doute, fait plus, en moins d'une année, pour la production et le *producteur d'huile de palme* que le milliard dépensé, en quatre ans, pour développer cette production. »

C'est l'analyse de mesures de ce genre et leur coordination en fonction d'une politique économique et sociale d'ensemble que nous cherchons à découvrir dans le projet de plan;

5° Telles sont les remarques, forcément hâtives, auxquelles nous sommes amenés.

Si elles tombaient à faux devant la production de documents plus complets qu'on nous laisserait le temps d'examiner, nous serions les premiers à nous réjouir.

Mais nous ne pouvons que protester contre les conditions de travail qui nous sont faites. Elles faussent l'institution et la marche de notre Assemblée; elles faussent le plan lui-même, en viciant la contribution que nous devions lui apporter.

PLAN DE MODERNISATION ET D'EQUIPEMENT

Résolution formulée par la commission de l'économie de l'Union française.

La commission de l'économie de l'Union française,

Rappelant son attachement à la conception du plan de modernisation des territoires d'outre-mer et sa volonté de lui donner une efficacité certaine,

Après avoir étudié la partie de plan ayant trait aux territoires d'outre-mer;

Constatant l'insuffisance des renseignements fournis, surtout dans le domaine des moyens d'application et de financement;

Constatant, d'autre part, certaines contradictions avec les études faites par le Conseil économique sur la conjoncture outre-mer,

Estime qu'il lui est impossible, dans ces conditions, de prendre la responsabiité d'avaliser un projet qu'elle n'a pu étudier, faute de documents et faute de temps.

PLAN D'EQUIPEMENT DE L'AFRIQUE DU NORD

Note présentée, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, par M. Guellati Ali.

Le commissariat général au plan a établi un projet de rapport général qui précise d'abord, dans une première partie, les données générales de l'expansion économique et de l'évolution sociale de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc.

Cette première partie est complétée par un examen extrêmement détaillé des incidences du deuxième plan de modernisation et d'équipement pour chacun de ces trois territoires, ainsi que par l'analyse approfondie de la répartition des crédits d'équipements et d'investissement dans chaque secteur.

Il ne nous appartient pas, dans cet exposé, qui doit être extrêmement bref, de procéder à une répartition nouvelle des crédits dans chacun des secteurs déterminés, mais bien plutôt d'indiquer quelles sont les directives générales qui ne doivent, en aucun cas, être perdues de vue pour la réalisation du plan de modernisation et d'équipement.

Le Conseil économique a, d'ailleurs, déjà été appelé à formuler son avis sur l'équipement agricole en Afrique du Nord, dans ses séances du 27 et du 28 janvier 1953, sur un rapport présenté par M. Jean Lamy, président de l'union algérienne de la C. G. A., rapport qui a été adopté par le Conseil à l'unanimité des 118 votants.

Il nous parait donc nécessaire de rappeler les idées directives qui avaient, à l'époque, guidé le Conseil économique dans l'avis qu'il avait eu à émettre et, compte tenu de ces idées directives, d'en tirer les conclusions qui s'imposent à l'égard du projet du rapport général qui nous est aujourd'hui soumis.

1° Avis émis par le Conseli économique le 28 janvier 1953.

Rappelons seulement, ainsi que le faisait M. Lamy en 1953, qu'il s'agit avant tout d'établir quelles sont les données essentielles permettant de dessiner les lignes générales de l'effort à fournir et du financement à réaliser.

Les données essentielles sont connues.

L'Afrique du Nord est un pays jeune, dans lequel l'évolution démographique constitue la donnée fondamentale. L'Algérie, la Tunisie et le Maroc comptaient 16 millions d'habitants en [illegible], plus de 20 millions dix ans plus tard. Le taux d'accroissement de la population est, à l'heure actuelle, de 2,5 p. 100 par an.

Le problème crucial est donc de produire, pour nourrir une population en constante progression.

La deuxième donnée réside dans le caractère essentiellement agricole de l'économie de l'Afrique du Nord; cela tient à la nature; les statistiques le montrent; en Algérie, par exemple, la valeur des produits agricoles et forestiers représente 80 p. 100 de l'économie algérienne. Ceci est d'autant plus important à souligner, qu'il est nécessaire de maintenir et d'accentuer l'évolution de l'économie nord-africaine vers une économie d'échanges.

Certes, l'industrialisation se développe progressivement; elle facilitera, elle aussi, les échanges, mais outre que les conditions naturelles entravent son développement, il ne faut pas perdre de vue que la mécanisation industrielle très poussée diminue l'importance de l'emploi. C'est pourquoi le secteur agricole reste au premier plan.

La troisième donnée à retenir, la dualité de l'agriculture nord-africaine, où coexistent un secteur de culture traditionnelle et rudimentaire à côté d'une agriculture évoluée.

Compte tenu de ces données, le Conseil économique avait, rappelons-le, émis l'avis:

a) que le développement des ressources agricoles de l'Afrique du Nord et, plus particulièrement, de la population musulmane, suppose des crédits importants, la diffusion, notamment par l'enseignement, de méthodes d'exploitation modernes permettant l'adaption de l'agriculture traditionnelle;

b) Que les efforts à fournir doivent tendre au développement du paysannat par priorité et à l'extension de la coopération et de la modernisation des exploitations, tant européennes que musulmanes, par un équipement individuel et collectif indispensable, surtout dans les secteurs en retard;

c) Qu'il convient d'attacher un intérêt particulier aux travaux de moyenne et petite hydraulique, principalement dans les douars et régions déshérités;

d) Que les dépenses tendant au perfectionnement de l'habitat rural et à l'extension de l'électrification rurale doivent intervenir parallèlement à l'accroissement des richesses économiques.

D'une manière générale, cet avis se complétait par la nécessité de s'attacher à une politique tendant au relèvement rapide du niveau de vie des travailleurs agricoles, resté anormalement bas, en dépit des progrès d'ores et déjà réalisés par la production.

2° Examen du rapport général du commissariat au plan.

On peut dire que, dans ses grandes lignes, ce rapport tient compte des données essentielles qui avaient été la base de l'avis émis par le Conseil économique en 1953.

En effet, la première donnée qui sert de base à ce rapport est celle de l'importance de l'accroissement démographique, qui conditionne l'avenir de ces territoires. Il insiste également sur le fait que le développement de la production agricole doit jouer un très grand rôle pour l'évolution rapide de l'économie dans des pays où la plus grande partie de la population est essentiellement rurale.

D'une manière générale, il est vrai, sans doute, de dire que le développement économique de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc exige à la fois une expansion de l'agriculture, la mise en valeur des ressources du sous-sol et le développement des industries.

Nous ne pouvons qu'approuver le rapporteur, lorsque, dans le domaine agricole, il considère que les trois objectifs fondamentaux sont:

1° Assurer la conservation et la protection d'un capital foncier déjà très limité et qu'une dégradation intensive menace dangereusement;

2° Accroître la production des terres actuellement mal exploitées;

3° Assurer la mise en valeur de nouvelles surfaces cultivables.

Tous ces objectifs sont conditionnés par l'importance des crédits qui seront réservés au programme de défense et de restauration des sols; en l'état actuel des choses, ce programme est beaucoup trop réduit, car les conditions climatiques favorisent une érosion intense, qui fait encore disparaître chaque année la valeur de plusieurs dizaines de milliers d'hectares. Les crédits de défense et de restauration des sols permettent, tout au plus, en Algérie par exemple, de compenser les effets de l'érosion annuelle, alors qu'il serait nécessaire de reconstituer un million d'hectares de terres qui pourraient être rendus à la culture.

En ce qui concerne le deuxième point, nous n'insisterons jamais assez sur la nécessité d'accroître les rendements, principalement dans les secteurs agricoles traditionnels; les secteurs d'améliorations rurales (S. A. R.) mis en place depuis 1947 ont déjà joué à cet égard un rôle important, mais trop limité dans l'espace; il est indispensable que le rôle du paysannat par ses S. A. R. soit intensifié, car c'est du développement du paysannat que dépend, sans aucun doute, l'avenir de l'économie nord-africaine. Ceci est vrai pour l'Algérie. C'est également vrai pour le Maroc, où les secteurs de modernisation du paysannat (S. M. P.) doivent être solidement constitués. En Tunisie également, un effort devrait être fait dans ce sens.

Mais nous devons insister sur le fait que, parallèlement à l'attribution de crédits plus importants que ceux actuellement prévus à ce titre, il faut procéder, dans chacun de ces trois territoires à une organisation complète du paysannat; celui-ci doit devenir un véritable service général.

En outre, il est souhaitable que les populations de l'Afrique du Nord soient associées de plus en plus activement à la gestion de leur propre affaire.

L'accroissement de la productivité doit, certes, résulter des amplifications de l'effort d'équipement agricole; contrairement à ce qui a été indiqué, cet effort n'est pas sérieusement engagé; en milieu musulman notamment, l'équipement agricole est encore à un stade des plus rudimentaires et il est regrettable, à cet égard, que le premier plan d'équipement n'ait pas attaché suffisamment d'importance à ce problème.

En particulier, les crédits affectés au paysannat, beaucoup trop minimes, devraient être augmentés sensiblement.

En ce qui concerne le problème d'hydraulique agricole, il est bien vrai de dire « qu'inscrire des crédits d'hydraulique au plan n'est pas suffisant, mais qu'il faut réaliser les conditions indispensables pour assurer l'utilisation rapide de l'eau avec le meilleur rendement ».

On a trop sacrifié, dans les années précédentes, aux travaux de grande hydraulique, sans doute intéressants, peut-être spectaculaires, mais dont la rentabilité est à trop longue échéance. Il faut faire porter tout l'effort sur la mise en valeur des périmètres irrigués et surtout sur les travaux de petite hydraulique; la création de points d'eau sur les hauts plateaux a une importance capitale pour l'avenir immédiat de l'élevage ovin, trop souvent décimé par la sécheresse. En ce qui concerne les grands barrages, il convient d'ajourner de nouvelles constructions, non point qu'elles soient inutiles, mais parce que le montant total des investissements réalisables dans ces territoires ne permet pas de faire face à toutes les dépenses nécessaires et qu'il est plus utile de réaliser d'abord intégralement un programme limité à un secteur que de faire une répartition des crédits entre des secteurs trop différents, la rentabilité de chacun étant ainsi insatisfaite.

Enfin, en ce qui concerne le développement de l'agriculture, le rapport général souligne la nécessité, d'une part, de faire un effort supplémentaire d'encadrement des producteurs autochtones et, d'autre part, d'accroître de façon massive les dotations des organismes locaux de crédit agricole, notamment des S. A. P. spécialisées dans les prêts aux petits agriculteurs musulmans.

Ces deux points complètent, en effet, le programme nécessaire pour le développement de l'agriculture et il est bon de souligner que, dans le premier plan, les crédits destinés au développement de l'enseignement technique étaient insuffisants, de même que ceux ayant pour objet d'accroître les possibilités d'emprunt à court terme, à moyen et à long terme des agriculteurs. Les dotations du crédit agricole sont ridiculement limitées, même dans le plan actuel d'équipement de l'Algérie; ces dotations devraient au moins s'établir à un ordre de grandeur équivalent à leur montant d'avant guerre, ce qui supposerait qu'elles soient augmentées d'au moins 50 p. 100. A cet égard, tous les agriculteurs sans exception ont, et surtout dans les circonstances économiques actuelles, besoin de crédits: à noter que, dans le secteur musulman, la moyenne des crédits accordés est de 6.000 francs par exploitant.

Le rapport général de la commission met l'accent sur cet aspect du problème et indique qu'il est souhaitable de favoriser le développement des cultures maraîchères et vivrières, en raison des possibilités d'absorption et d'exportation.

Enfin, on ne peut qu'approuver le rapporteur général lorsqu'il estime que le pourcentage des crédits réservés à l'infrastructure générale de base doit accuser une diminution par rapport à celui du premier plan.

Quant à l'industrialisation, elle doit être soutenue par les pouvoirs publics, mais il appartient surtout au secteur privé de la promouvoir; une aide peut lui être apportée par un aménagement du système fiscal concernant les investissements.

Mais, étant donné la modicité des crédits mis à la disposition du fonds de modernisation et d'équipement, les ressources publiques ne doivent pas être affectées à un secteur qui est essentiellement privé.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.